

LE
DOMAINE MILITAIRE

Étude de Législation, de Jurisprudence et de pratique administrative

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 8 décembre 1909, à 3 heures

PAR

Constant BERTOUT

LICENCIÉ ÈS LETTRES

RÉDACTEUR PRINCIPAL AU MINISTÈRE DE LA GUERRE

Président : M. BERTHÉLEMY.
Suffragants : { MM. CHÉNON, } *professeurs*
SAUZET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE DOMAINE MILITAIRE

Étude de Législation, de Jurisprudence et de pratique administrative

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mercredi 8 décembre 1909, à 3 heures

PAR

Constant BERTOUT

LICENCIÉ ÈS LETTRES

RÉDACTEUR PRINCIPAL AU MINISTÈRE DE LA GUERRE

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. CHÉNON, } professeurs
SAUZET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909





Digitized by the Internet Archive
in 2026

TABLE DES FIGURES

	Pages
FIG. 1. — Coupe de la zone de la fortification formant l'enceinte d'une place forte.	27
FIG. 2, 3, 4. — Coupes de la rue du rempart.	31
FIG. 5 et 6. — Délimitation des zones de servitudes.	475
FIG. 8 et 9. — Délimitation des zones de servitudes	477
Plan des zones de servitudes d'un fort classé dans la première série des places de guerre	434
Plan des zones de servitudes d'une citadelle classée dans la deuxième série des places de guerre, comme poste.	435

TABLE SOMMAIRE DES TITRES, CHAPITRES ET SECTIONS DE CHAPITRES

	Pages
INTRODUCTION	1-16

TITRE PREMIER

DE LA CONSTITUTION DU DOMAINE MILITAIRE 17-122

CHAPITRE I. — Constitution du domaine de la fortification ou domaine défensif.	17
---	----

CHAPITRE II. — Constitution du domaine militaire autre que le domaine défensif.	51
--	----

1. — La loi du 10 juillet 1791	51
2. — Difficultés d'exécution	63
3. — L'Empire [Décret du 23 avril 1810]	73
4. — L'article 46 de la loi du 13 mai 1818 [Frais de ca- sernement]	84

TITRE II

DES RÈGLES SPÉCIALES AUX EXPROPRIATIONS POURSUIVIES PAR L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE 123-300

CHAPITRE I. — Efforts faits par l'administration de la guerre pour se soustraire au droit com- mun de l'expropriation : depuis l'Em- pire jusqu'à la loi du 30 mars 1831 .	
---	--

1. — Avant 1811	123
2. — La circulaire du 6 décembre 1811	127
3. — L'ordonnance du 1 ^{er} août 1821	144
4. — La loi du 30 mars 1831	154

	Pages
CHAPITRE II. — Des exceptions admises en faveur des expropriations de la guerre par les lois générales du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841	209
1. — La loi du 7 juillet 1833	210
2. — La loi du 3 mai 1841.	219
3. — Du titre VII de la loi du 3 mai 1841 [travaux civils urgents]	223
CHAPITRE III. — Procédures spéciales.	244
1. — Des dépossessions violentes (état de guerre et état de siège)	244
2. — Des acquisitions d'immeubles destinés à former l'assiette de la rue du rempart.	256
3. — Des expropriations de la guerre aux colonies et en Tunisie.	262
CHAPITRE IV. — Questions diverses	279
1. — Des acquisitions d'immeubles dont le prix n'est pas supérieur à 500 francs	279
2. — Des salaires des conservateurs des hypothèques	291
3. — De la passation des actes (intendants, sous-préfets, maires et adjoints).	295

TITRE III

DE L'AUTORISATION ET DU CLASSEMENT DES OUVRAGES DE DÉFENSE . . . 301-391

CHAPITRE PREMIER. — De l'autorisation des ouvrages de défense.	302
1. — La loi du 10 juillet 1791 (autorisation par loi).	302
2. — Les régimes monarchiques (autorisation par ordonnance).	303
3. — Atteinte portée au système des ordonnances par la loi sur les fortifications de Paris	326
4. — Retour au système de l'autorisation par loi en 1851.	337
APPENDICE : De l'autorisation des travaux militaires autres que ceux de fortification	356

	Pages
CHAPITRE II. — Du classement des ouvrages de défense (au sens de la loi du 10 juillet 1791) . . .	357
1. — Notion du classement.	357
2. — Exposé de la législation relative au classement . . .	368

TITRE IV

DES SERVITUDES MILITAIRES. . . . 393-694

CHAPITRE PREMIER. — Des servitudes relatives à la cons- titution de la rue du rempart. . . .	393
---	-----

CHAPITRE II. — Servitudes défensives ou servitudes exté- rieures.	424
--	-----

SECTION I. — Historique sommaire de la législation relative aux servitudes extérieures	424
---	-----

SECTION II. — Délimitation et bornage des zones de servitudes et de la zone de la fortification	464
--	-----

SECTION III. — Détermination des constructions préexistantes.	504
---	-----

SECTION IV. — Des servitudes générales qui grèvent les trois zones et qui sont les servitudes uniques de la troisième	517
---	-----

SECTION V. — Des servitudes dans les deux premières zones et des tolérances de la première zone en particulier	533
---	-----

SECTION VI. — Des tolérances spéciales à la deuxième zone.	576
--	-----

SECTION VII. — a) Citadelles, châteaux et réduits.	589
--	-----

b) Ouvrages avancés, ouvrages détachés	592
--	-----

APPENDICE : Des formalités à remplir pour les travaux à exécuter dans l'intérieur des zones de ser- vitudes	597
---	-----

SECTION VIII. — De l'époque à laquelle les servitudes devien- nent applicables	605
---	-----

SECTION IX. — De la question des indemnités.	628
--	-----

CHAPITRE III. — Des servitudes relatives aux travaux publics (travaux mixtes).	659
---	-----

1. — Notion générale.	659
-------------------------------	-----

2. — Détermination des territoires grevés de la servitude relative aux travaux mixtes	664
--	-----

3. — Des travaux publics assujettis à la réglementation des travaux mixtes.	676
--	-----

4. — Du mode d'autorisation des travaux mixtes	681
--	-----

TITRE V

**CONSERVATION ET ADMINISTRATION
DU DOMAINE MILITAIRE 693-762**

CHAPITRE PREMIER. — Des pouvoirs particuliers du ministre de la guerre considéré comme conservateur du domaine militaire. 693

- 1. — De l'intervention de l'Administration des Domaines 696
- 2. — Intervention des préfets. 699

CHAPITRE II. — De la conservation et de la police du domaine militaire. — De la police des servitudes. 710

- 1. — Conservation du domaine militaire. 711
- 2. — Police du domaine militaire. 726
- 3. — Police des zones de servitudes. 727
- 4. — Police des travaux mixtes. 733

CHAPITRE III. — Des concessions de jouissance privative accordées sur le domaine militaire 742

TITRE VI

**DÉCLASSEMENT ET DÉSAFFECTATION
ALIÉNATION 763-778**

RÉSUMÉ GÉNÉRAL ET CONCLUSION. 779

ANNEXES. 787-868



TABLE ANALYTIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros.)

INTRODUCTION.

Le sujet ; sa division ; un mot du domaine public militaire.

Caractères particuliers du domaine militaire, 1. — Les auteurs. Le caractère particulier de cette étude, 2.

Division du sujet : explication et justification, 4.

Y a-t-il un domaine public militaire ? 7. — Les textes, 8. — Les auteurs et la jurisprudence, 12. — Intérêt de la question, 15. — Conclusion : il n'y a pas de domaine *public* militaire, il y a un domaine militaire *classé*, 22.

TITRE PREMIER

De la constitution du domaine militaire.

CHAPITRE PREMIER

**Constitution du domaine de la fortification
ou domaine défensif.**

L'expression « domaine militaire », 23.

L'ancien régime, 25. — La loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, article 5 ; 28. — Loi de 1791, tableau des places, 31-32. — Énumération des organes de la fortification, 33. — Définition de la zone, 35. — Limite intérieure, 36.

De la rue du rempart : son tracé, 37. — Sa largeur, 40. — Moyens pris pour la créer, 43. — Sa réduction, 44. — Sa suppression, 46.

De la limite extérieure de la zone, 53. — De l'effet de la loi de 1791 sur les servitudes grevant le terrain de la fortification, 61.

Les chiffres renvoient aux numéros.

CHAPITRE II

**Constitution du domaine militaire autre que
le domaine défensif.****1. — LA LOI DU 10 JUILLET 1791, 63.**

Importance du domaine militaire (dans son ensemble), 63. — Le casernement sous l'ancien régime, 64.

La loi du 10 juillet 1791, en tant qu'elle a trait au casernement, 67. — La portée de l'article 1, titre 4 (attribution à la nation de tous les terrains et logements militaires), 70. — L'affaire de la caserne de Nomeny (jurisprudence), 72. — Nomenclature des terrains et bâtiments conservés pour le service militaire, 73. — Mise à la disposition de la guerre des biens nationaux disponibles, 75. — Compensation accordée par l'Etat aux provinces et villes ; obligations subsistant à leur charge, 77. — Résumé, 79.

2. — DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION, 80.

La loi de 1791, titre 4, article 1, a produit son effet, malgré l'absence des actes qu'elle avait prévus, 81. — Affaire de la maison Vincenzetti, à Calvi (jurisprudence), 82. — Masse de casernement, 83. — Les maisons particulières isolées, 84. — Un incident : les domaines mettent en vente des immeubles militaires, 85. — Les tableaux des immeubles nécessaires aux services de la guerre n'ont jamais été dressés, 87.

3. — L'EMPIRE (DÉCRET DU 23 AVRIL 1810), 88.

Obligation imposée aux villes de fournir un champ de manœuvres, 89. — Décret du 23 avril 1810, 90. — Sa portée restreinte, 91. — Mais on avait l'intention de l'étendre aux autres villes, 94. — Qualités de cet acte, 97. — Diverses mesures en aggravent les dispositions, 98.

4. — L'ARTICLE 46 DE LA LOI DU 15 MAI 1818

[FRAIS DE CASERNEMENT], 105.

Ne s'applique-t-il qu'aux villes qui possèdent un octroi, et à raison des seules troupes casernées dans le périmètre de l'octroi ? 107. — Affaire ville de Besançon (jurisprudence), 109. — Jurisprudence du Conseil d'Etat, 111. — Affaire ville de Lyon, 112. — Affaire ville de Lourdes, 113. — Avis du Conseil d'Etat du 5 août 1902 pour le cas de suppression d'un octroi, 116. — Résumé : les frais de casernement ont un triple caractère d'universalité, 117. — Tempéraments, 120. — Projet de révision de la législation des frais de casernement, 124. — Critiques de la commission de révision, 127. — Proposition de loi de M. Capéran, député, 130.

Les chiffres renvoient aux numéros.

L'article 25 de la loi du 30 décembre 1903, 131. — La loi de 1818 n'a pas abrogé l'article 5 du décret du 23 avril 1810, 133. — L'Etat ne considéra pas que, du fait de la loi de 1818, il succédât aux obligations des villes (baux en cours, acquisitions non payées), 137. — Mais il se considéra comme substitué à leurs droits (revenus des terrains militaires), 138.

Recettes provenant des frais de casernement, 139.

Contributions volontaires des communes aux dépenses du casernement, 140. — Comparaison entre l'apport des communes et les crédits budgétaires, 143.

Résumé du chapitre, 145.

TITRE II

Des règles spéciales aux expropriations poursuivies par l'administration de la guerre.

CHAPITRE PREMIER

Efforts faits par l'administration de la guerre pour se soustraire au droit commun de l'expropriation : depuis l'Empire jusqu'à la loi du 30 mars 1831.

1. — AVANT 1811.

Observation générale, 146.

La loi du 10 juillet 1791, titre 4, article 7 ; 147. — L'article 18 du titre 1, les articles 36, 37 et 38 ; 149. — Résumé, 151.

La loi du 8 mars 1810, 152. — Première dérogation : décret du 18 août 1810, 153.

2. — LA CIRCULAIRE DU 6 DÉCEMBRE 1811.

La circulaire du 6 décembre 1811 dispense les acquisitions immobilières militaires de l'enquête *de commodo et incommodo*, 154. — Elle réglemente la procédure d'estimation, 158. — Elle distingue les acquisitions purement amiables des acquisitions amiables après déclaration d'utilité publique, 159. — Purge des hypothèques, 162. — Résumé, 167. — Correspondance échangée entre les ministres de la guerre et de l'intérieur au sujet de l'application de la loi de 1810, 168.

3. — L'ORDONNANCE DU 1^{er} AOÛT 1821.

L'article 15 de la loi du 17 juillet 1819, 174. — L'ordonnance du 1^{er} août 1821, 176.

L'intitulé du titre 3 : indemnités, 177. — Examen du titre 3 (sections 1, 2, 3, 4), 180. — De la passation des actes, 188. — Observation générale sur les acquisitions d'immeubles destinés au domaine militaire après 1821, 194.

Les chiffres renvoient aux numéros.

4. — LA LOI DU 30 MARS 1831.

Première observation préliminaire, 193. — Deuxième observation préliminaire. Conciliation du principe de l'indemnité préalable avec les nécessités de la défense, 196.

La loi de 1831 risqua d'être une simple loi de circonstance, 198. — Observations du Conseil d'Etat sur le projet de loi, 201. — Observations du Comité des fortifications, 203. — Texte du projet présenté aux Chambres, 205. — La discussion à la Chambre des députés, l'article 1, 207. — L'article 2, 208. — L'article 3, 209. — L'article 4, 212. — L'article 5, 214. — L'article 6, 215. — L'article 7, 216. — Critique de l'article 7, 217. — L'article 8, 219. — L'article 9, 220. — L'article 10, 221. — L'article 11, 222. — Des délais de paiement imposés à l'administration, 224. — Du supplément ou report d'hypothèque, 234. — L'article 12, 238. — Occupations temporaires, 240. — L'article 15, 241.

Résumé des améliorations apportées au projet de loi par la Chambre des députés, 243.

Le projet de loi à la Chambre des pairs (extraits de l'exposé des motifs), 247. — Du champ d'application de la loi de 1831, 249. — Détermination des terrains à exproprier et lever du plan, 251.

Appréciation d'ensemble de la loi de 1831, 253. — Quatre points à retenir, 258.

CHAPITRE II

Des exceptions admises en faveur des expropriations de la guerre par les lois générales du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841.

Ce qui manquait encore à l'administration de la guerre après 1831, 259.

1. — LA LOI DU 7 JUILLET 1833, 260.

Le titre VII de la loi, 261. — L'article 65 dispense les travaux militaires des formalités du titre I, 262. — L'article 65 dispense les travaux militaires des formalités du titre II, 264. — A quels travaux militaires s'applique l'article 65, 265. — Discussion de l'article 65 dans les Chambres, 266. — L'article 66, 268.

2. — LA LOI DU 3 MAI 1841, ARTICLES 75 ET 76, 269.

3. — LE TITRE VII (DISPOSITIONS EXCEPTIONNELLES)

DE LA LOI DU 3 MAI 1841.

Il a son origine dans la loi du 30 mars 1831, 275. — Projet de loi présenté à la Chambre des pairs, le 4 novembre 1831, 277. — Le projet ne vint pas en discussion, 278. — Obtenir le vote de dispositions exceptionnelles était le but principal des auteurs de la loi du

Les chiffres renvoient aux numéros.

3 mai 1841, 279. — Opposition du rapporteur de la loi à la Chambre des pairs, 280. — Discussion à la Chambre des pairs et rejet du titre relatif aux dispositions exceptionnelles, 281. — La Chambre des députés adopte ce titre, 281. — La Chambre des pairs s'incline, 284.

Comparaison des deux procédures exceptionnelles : celle de la loi du 30 mars 1831 et celle des articles 65 et suivants de la loi du 3 mai 1841, 285. — De la convenance de fusionner la loi de 1831 avec les dispositions exceptionnelles de la loi de 1841, 288. — Option entre deux moyens d'unification, 289. — Projet d'une nouvelle rédaction de l'article 76 de la loi du 3 mai 1841, 292.

CHAPITRE III

Procédures spéciales.

1. — DES DÉPOSSESSIONS VIOLENTES [ÉTAT DE GUERRE ET ÉTAT DE SIÈGE].

Des démolitions de bâtiments pendant l'état de guerre, 293. — Textes, 294. — Bâtiments en dehors des zones de servitudes et du terrain militaire, 296. — Acquisition du sol, 297. — Procédure de prise de possession, 298. — Fixation de l'indemnité, 299.

Du principe de l'indemnité préalable, 301. — Base d'appréciation, 302.

Des démolitions de bâtiments pendant l'état de siège, 306. — Critique du titre VI du décret du 10 août 1853, 308. — Ce titre devrait être supprimé et remplacé par trois articles à ajouter à la loi du 3 mai 1841, 309.

2. — DES ACQUISITIONS D'IMMEUBLES DESTINÉS A FORMER
L'ASSIETTE DE LA RUE DU REMPART.

De l'incorporation de ces immeubles au domaine de l'État, 310. — Du paiement de l'indemnité, 313. — De la preuve de légitime possession, 315. — Calcul de l'indemnité, 316.

3. — DE L'EXPROPRIATION MILITAIRE AUX COLONIES ET EN TUNISIE.

En Algérie, les travaux militaires sont soumis à l'enquête *de commodo et incommodo*, 317.

Martinique, Guadeloupe, Réunion, St-Pierre et Miquelon, Inde, 321.

Cochinchine. Des particularités de détail concernant l'application, en cette colonie des dispositions des lois du 30 mars 1831 et du 3 mai 1841 (art. 75 et 76), 323. — Critique résumée, 335.

Tunisie, 337.

Les chiffres renvoient aux numéros

CHAPITRE IV

Questions diverses.

1. — DES ACQUISITIONS D'IMMEUBLES DONT LE PRIX N'EST PAS
SUPÉRIEUR A 500 FRANCS.

- a) *Acquisitions purement amiables* : Pratique irrégulière de l'administration de la guerre, 339. — Régularisée par l'arrêté du 30 juillet 1848, 340. — Peu d'acquisitions purement amiables sont faites pour le compte de la guerre, 343.
- b) *Acquisitions déclarées d'utilité publique* : L'administration de la guerre ne profita pas jusqu'en 1879 de la dispense de purge (loi du 3 mai 1844, art. 19, § 2), 344. — Protestations des conservateurs des hypothèques. La circulaire du 12 avril 1879, 345. — Critique de la pratique administrative fixée par cette circulaire, 347.

2. — DES SALAIRES DES CONSERVATEURS DES HYPOTHÈQUES.

L'article 58 de la loi du 3 mai 1844 aggravé par le ministre des finances, 352. — Doléances des conservateurs des hypothèques, 353. — Mesures prises pour rémunérer le travail de ces fonctionnaires, 354. — Critique, 355.

3. — DE LA PASSATION DES ACTES : INTENDANTS,
SOUS-PRÉFETS, MAIRES ET ADJOINTS.

- a) *De l'intervention des intendants* : Origine de cette pratique, 356. — Doutes émis sur sa légalité, 357. — Elle est tombée en désuétude, 358.
- b) *De l'intervention des sous-préfets, maires et adjoints*. Les auteurs, 359. — Circulaire du 6 mai 1903, 360. — Décret du 25 février 1907, 361.

TITRE III

De l'autorisation et du classement des ouvrages de défense.

CHAPITRE PREMIER

De l'autorisation des ouvrages de défense.

1. — LA LOI DU 10 JUILLET 1791 (AUTORISATION PAR LOI), 364.

2. — LES RÉGIMES MONARCHIQUES (AUTORISATION PAR ORDONNANCES), 365.

Opposition énergique du député Manuel en 1819, 368. — Jurisprudence : arrêt Delavie, 373. — Opposition de M. Prunelle, député. maire de Lyon, en 1831, 374. — Discussion confuse en 1833 à la Chambre des députés, 380. — De quelle façon doit être donnée

Les chiffres renvoient aux numéros.

l'autorisation ? 386 — A quels travaux militaires s'appliquait la dispense de l'autorisation par loi, 387.

3. — ATTEINTE PORTÉE AU SYSTÈME DES ORDONNANCES PAR LA LOI SUR LES FORTIFICATIONS DE PARIS, 390.

4. — RETOUR AU SYSTÈME DE L'AUTORISATION PAR LOI, EN 1851, 401.

Exposé de la loi de 1851, en ce qui concerne l'autorisation des travaux militaires, 405. — Le retour du régime impérial fait de la loi de 1851 une loi mort-née, 408. — Application de la loi de 1851 sous la 3^e République, 410. — Le projet de loi rapporté par M. Gervais, 415.

Résumé, 418.

APPENDICE : De l'autorisation des travaux militaires, autres que ceux de fortification, 419.

CHAPITRE II

Du classement des ouvrages de défense [au sens de la loi du 10 juillet 1791].

1. — NOTION DU CLASSEMENT.

Du classement en général, 420. — Le classement se distingue de l'autorisation des travaux, 421. — Le classement ne doit pas être confondu non plus avec l'établissement des servitudes défensives, 426. — 1^o On peut imaginer une ville soumise aux servitudes et exonérée des conséquences politiques du classement, 427. — 2^o On peut imaginer une ville soumise aux conséquences politiques du classement et non assujettie aux servitudes, 429. — Un fort ou une batterie classée peuvent fort bien ne pas porter servitudes, 430.

2. — EXPOSÉ DE LA LÉGISLATION RELATIVE AU CLASSEMENT.

La loi de 1791, 432. — La législation postérieure, 434. — L'ordonnance du 1^{er} août 1821, 435. — La loi du 10 juillet 1851, 436. — Les classements opérés par les lois postérieures à 1791 n'ont-ils eu d'effet que par rapport aux servitudes ? 438. — Le projet de loi (rapport Forest) sur le classement des ouvrages de fortification de la défense de terre, 440. — Le projet de loi sur le classement des ouvrages de fortifications du littoral, 441. — Le projet de loi rapporté par M. Gervais, 442. — Opinion de M. Raiberti, 443. — Conclusion, 444.

Les places de la deuxième série (lois et décrets postérieurs à 1791) correspondent-elles à la troisième classe de la loi de 1791 ? 445.

APPENDICE : Affectation des immeubles militaires autres que les ouvrages de défense, 447.

Les chiffres renvoient aux numéros

TITRE IV

Des servitudes militaires.

CHAPITRE PREMIER

Des servitudes relatives à la constitution
de la rue du rempart.

Notion générale, 450. — Servitude de reculement, 452.

Servitudes d'entretien : la loi de 1791 précisée par l'ordonnance de 1821 ; tolérances exagérées admises par cette ordonnance, 453. — Décret du 10 août 1853, 462. — Une facilité nouvelle, 464. — Une exigence nouvelle : les soumissions s'appliquent aux bâtisses entières, 468.

De l'alignement, 470. — Des jours et issues, 471.

De l'époque à partir de laquelle s'imposent les servitudes de la rue du rempart, 472. — Pour que les servitudes s'imposent, il faut qu'il y ait déjà une rue ouverte, 475.

CHAPITRE II

Des servitudes défensives ou servitudes extérieures.

SECTION I. — *Historique sommaire de la législation relative
aux servitudes extérieures.*

Préambule : notion des servitudes défensives ; leur utilité.

Servitudes intérieures, servitudes défensives ou extérieures, 476. — Nécessité des servitudes défensives, 477.

Evolution de la législation relative aux servitudes extérieures.

L'ANCIEN RÉGIME, 480. — L'ordonnance de 1713 n'a prohibé que les constructions en maçonnerie, 483. — Résumé, 489.

LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE. — La Révolution, 490. — Servitudes générales s'appliquant à toute l'étendue des zones de prohibition, 492. — La deuxième zone ou moyenne zone, 494. — De la petite zone, 497. — Résumé, 498. — Décret du 9 décembre 1811, 500.

LA RESTAURATION. — L'ordonnance du 24 décembre 1817, 504. — La loi du 17 juillet 1819 ; retour à la loi de 1791, 505. — De l'extension de la première zone, 506. — Polygones exceptionnels, 509. — Les séries de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, 510.

LA LOI DU 10 JUILLET 1851, 512.

LE DÉCRET DU 10 AOÛT 1853, 516.

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE, 517. — Le projet de loi rapporté par M. Gervais, 518. — Résumé, 524.

Les chiffres renvoient aux numéros

Servitudes relatives aux constructions neuves ; servitudes relatives aux constructions existantes, 525.

SECTION II. — *Délimitation et bornage des zones de servitudes et de la zone de la fortification.*

Confection de plans prescrite par les anciennes ordonnances, 528. — La loi de 1791 exige un certain bornage, 528. — La loi de 1819 exige un bornage complet (critique), 530. — Améliorations apportées par la loi de 1851 et le décret de 1853, 533.

D'OU PARTENT LES ZONES ? 535.

DU MODE DE MENSURATION DES ZONES, 541. — A qui appartient le choix des capitales ? 544. — Le décret du 10 août 1853, 546. — Le projet de loi rapporté par M. Gervais, 547. — Commentaire et jurisprudence, 549.

DU TRAVAIL DE DÉLIMITATION ET DE BORNAGE DES ZONES DE SERVITUDES, 554. — Du plan, 555. — De l'époque de détermination des polygones exceptionnels, 557. — Du bornage, 559. — Du dépôt, à la mairie, du procès-verbal de bornage, 562. — De l'homologation, 567.

De la délimitation de la zone de la fortification, 570.

SECTION III. — *Détermination des constructions préexistantes.*

1. *Dans l'intérieur des zones de servitudes*, 572.

2. *Sur l'emplacement de la rue du rempart ou sur le glacis de la fortification*, 583.

SECTION IV. — *Des servitudes générales qui grèvent les trois zones et qui sont les servitudes uniques de la troisième.*

Des servitudes de chaque zone en particulier. Division du sujet, 585.

1. DU DÉPÔT DES DÉCOMBRES : Les textes, 587. — Est-ce bien une servitude ? 589. — Autour des postes, 590. — Objet de la prohibition, 591. — Exception (engrais), 593. — Jurisprudence, 595.

2. DES CHEMINS, FOSSÉS, LEVÉES ET CHAUSSÉES : les textes, 598. — Jurisprudence, 599.

3. DES CONSTRUCTIONS EN TROISIÈME ZONE, 600.

SECTION V. — *Des servitudes dans les deux premières zones et des tolérances de la première zone en particulier.*

Considérations sur la condition respective des première et deuxième zones, 605. — Division, 607.

1. — DES SERVITUDES QUI GRÈVENT LES DEUX PREMIÈRES ZONES.

L'ancien régime, 608. — La loi de 1791, 609. — Jurisprudence, 613.

Les chiffres renvoient aux numéros

2. — DES EXCEPTIONS A LA PROHIBITION DE BATIR EN PREMIÈRE ZONE.

Usines, 619. — Polygones exceptionnels, 622. — Clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, 631 (Jurisprudence, 634). — Murs placés en soutènement, 636. — Puits, baraques en bois, ponts en bois, cimetières, 639 (Jurisprudence, 642). — Cimetières, 644.

3. — DE L'ENTRETIEN ET DE LA RÉPARATION DES CONSTRUCTIONS PRÉEXISTANTES EN PREMIÈRE ZONE, 646.

Des améliorations intérieures permises expressément par le décret de 1853 (art. 13), 653. — Jurisprudence, 655.

SECTION VI. — *Des tolérances spéciales à la deuxième zone*, 658a) *Des tolérances spéciales à la deuxième zone des places de la première série.*

DES EXCEPTIONS A LA PROHIBITION DE BATIR, 660.

Des haies vives, 661. — Bâtisses en bois ou en bois et terre, 662. — Fours, fourneaux et cheminées. Circulaire de 1824 (critique), 665. — Décret de 1853 (critique), 667. Socles et excavations, 668. — Des cloisons intérieures, 670.

Des auberges destinées aux voyageurs, 671.

DES RÉPARATIONS, 672.

b) *Des tolérances spéciales à la deuxième zone des places de la deuxième série et des postes militaires*, 675.

SECTION VII. — a) CITADELLES, CHATEAUX ET RÉDUITS, 678.

b) OUVRAGES AVANCÉS, OUVRAGES DÉTACHÉS, 685.

APPENDICE : DES FORMALITÉS A REMPLIR POUR LES TRAVAUX A EXÉCUTER DANS L'INTÉRIEUR DES ZONES DE SERVITUDES, 691. — Jurisprudence, 696.

SECTION VIII. — *De l'époque à laquelle les servitudes deviennent applicables*, 701.

1. — CE QU'A VOULU LA LOI, 702.

2. — CE QU'A FAIT L'ADMINISTRATION, 721.

3. — CE QUE DIT LA JURISPRUDENCE, 726.

L'application des servitudes n'est point subordonnée à l'exécution du bornage, 727. — L'application des servitudes peut être antérieure à l'exécution de l'ouvrage, 733. — Nécessité d'une publication spéciale, 734.

Les chiffres renvoient aux numéros.

SECTION IX. — *De la question des indemnités*, 736.

Débats parlementaires (lois de 1819, 1831, 3 avril 1841, 1851).

Les auteurs, 747. — On peut déduire le refus d'indemnité du Code civil lui-même, 750. — Servitudes donnant lieu à indemnité; principe du droit, 751. — Jurisprudence, 753. — Faits de guerre, 762.

CHAPITRE III

**Des servitudes relatives aux travaux publics
(travaux mixtes).**

1. — NOTION GÉNÉRALE.

Nécessité des servitudes relatives aux travaux publics, 771. — S'agit-il bien ici de servitudes? 773. — Historique succinct, 775.

2. — DÉTERMINATION DES TERRITOIRES GREVÉS DE LA SERVITUDE
RELATIVE AUX TRAVAUX MIXTES.

La zone frontière, 778. — Les chemins vicinaux et la loi de 1831 (territoires réservés), 783. — Du rayon myriamétrique des places fortes, 788. — Territoires spéciaux où les déboisements particuliers sont de la compétence de la commission mixte, 793.

3. — DES TRAVAUX PUBLICS ASSUJETTIS A LA RÉGLEMENTATION
DES TRAVAUX MIXTES, 794.

Des chemins vicinaux, 797.

4. — DU MODE D'AUTORISATION DES TRAVAUX MIXTES, 801.

Déconcentration quant à l'examen des projets, 805. — Quant à l'autorisation des travaux, 807. — Des travaux exonérés, 811.

TITRE V

Conservation et administration du domaine militaire.

CHAPITRE PREMIER

**Des pouvoirs particuliers du ministre de la guerre considéré
comme conservateur du domaine militaire.**

Pouvoirs particuliers du ministre de la guerre sur le domaine militaire, 818. — Des actions domaniales militaires, 820.

1. — DE L'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION DES DOMAINES, 821.

2. — DE L'INTERVENTION DES PRÉFETS, 825.

Jurisprudence, 829.

Les chiffres renvoient aux numéros.

CHAPITRE II

**De la conservation et de la police du domaine militaire.
De la police des servitudes, 836.****1. — CONSERVATION DU DOMAINE MILITAIRE.**

Avant la loi de 1806, 839. — La loi de 1806, 841. — Jurisprudence, 846.
— Application imparfaite de la loi de 1806, 848.

2. — POLICE DU DOMAINE MILITAIRE, 850.**3. — POLICE DES ZONES DE SERVITUDES, 851.****4. — POLICE DES TRAVAUX MIXTES, 847.**

1° Tous les contrevenants ne sont pas poursuivis, 858. — 2° Pas d'amende, 859. — 3° Délai plus court, 860. — Des moyens pris pour empêcher les contraventions en matière de travaux mixtes, 862.

Résumé du chapitre, 863.

CHAPITRE III

**Des concessions de jouissance privative accordées
sur le domaine militaire.**

L'ancien régime, 866. — La Révolution : la loi de 1791, 868. — Le règlement du 15 fructidor an IX, 870. — Le cahier (abrogé) du 29 août 1853, 876. — Le cahier du 26 janvier 1901, 877. — Concessions d'occupation temporaire, 879. — De l'emploi des diverses redevances et recettes, 881. — De l'intervention des agents des domaines, 885. — Critiques, 889.

TITRE VI

Déclassement et désaffectation. Aliénation, 891.

Si le domaine militaire peut être exproprié, 893. — Quand y a-t-il lieu à déclassement ou à désaffectation, 896. — Du mode de déclassement, 899. — Effets du déclassement à l'égard des tiers et du domaine, 902. — Aliénation, 909. — Comptes spéciaux, 910. — La loi du 29 août 1905, 913.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL ET CONCLUSION. — Résumé général, 914. — Conclusion, 921.

Les chiffres renvoient aux numéros.

LE DOMAINE MILITAIRE

INTRODUCTION

1. Caractères particuliers du domaine militaire. — Les caractères particuliers du domaine immobilier de la guerre, qui le distinguent du reste du domaine national, sont principalement les suivants :

La concentration, entre les mains de la nation, des divers immeubles appropriés en vue de la défense ou occupés par les divers services militaires, s'est faite seulement à l'époque de la Révolution ;

L'expropriation des immeubles nécessaires au département de la guerre a lieu, d'après une procédure spéciale, sans enquête préalable *de commodo et incommodo* ;

La construction des ouvrages de fortification et leur classement sont soumis à des autorisations émanant tantôt de la loi, tantôt du ministre de la guerre ;

Les ouvrages de fortification classés grèvent les propriétés voisines de servitudes toutes particulières généralement fort étendues et assez onéreuses ;

La conservation, la police, l'administration du domaine militaire sont confiées au ministre de la guerre sans que les autres administrations puissent s'immiscer dans cette gestion de leur propre autorité ;

Le ministre de la guerre ne se trouve dessaisi de l'admi-

nistration du domaine militaire que quand il a désaffecté ou quand la loi a déclassé quelque dépendance de ce domaine. A ce moment seulement, l'administration des Domaines entre en jeu et se substitue à celle de la guerre.

Voilà, en raccourci, l'objet de notre étude et sa division.

2. Les auteurs. — Le caractère particulier de cette étude. — Nous n'avons pas la prétention de dissenter de choses inconnues ; notre préoccupation, au contraire, a été de rendre hommage aux écrivains éminents dont les travaux nous ont guidé. Sur deux points cependant, la présente étude pourra, nous l'espérons, paraître originale : c'est d'abord en ce sens qu'elle envisage le domaine immobilier de la guerre dans tout son ensemble ; ensuite, parce que l'on s'est préoccupé d'y faire l'historique de la législation qui régit ce domaine.

Dès 1833, M. Delalleau écrivait son savant *Traité des servitudes légales établies pour la défense des places de guerre et de la zone des frontières*. La question des servitudes est la plus intéressante et la plus abondante de celles qui regardent le domaine militaire. Nous n'avons eu, à cet égard, qu'à mettre à jour, en le condensant, l'ouvrage de M. Delalleau. Et même, pour cette mise à jour, nous avons été aidé et soutenu à chaque pas par le remarquable auteur qui, dans le répertoire de Dalloz, a fait paraître en 1855 un commentaire nourri de la législation et de la jurisprudence qui intéressent les *Places de guerre*.

Pour esquisser rapidement l'historique de la constitution du domaine militaire, nous avons consulté avec le plus grand profit deux articles insérés en 1899 dans la *Revue du génie* (t. XVIII, 2^e sem. 1899, p. 505 et suiv., 605 et suiv.) par le lieutenant-colonel Lecomte (1).

(1) Aujourd'hui général de brigade, commandant le génie de la 7^e région.

Néanmoins, nous n'avons trouvé aucun ouvrage qui traitât des casernes aussi bien que des fortifications, des privilèges de l'administration de la guerre en matière d'expropriation et des pouvoirs particuliers du ministre sur les immeubles utilisés par ses services. C'est cette vue d'ensemble sur le domaine militaire que nous avons essayé de présenter.

3. — D'autre part, les textes de loi sont quelque chose de bien ardu à méditer, et l'on risque de faire fausse route dans l'interprétation, si l'on ne se reporte souvent aux débats parlementaires dont ils sont le résultat, la condensation et comme le résidu. Nous avons donc essayé de vivifier ces articles abstraits et morts en les accompagnant des discussions auxquelles ils ont, en leur temps, donné lieu. Peut-être nous reprochera-t-on d'avoir fait de trop larges coupures dans le *Moniteur universel*. Mais la collection complète du *Moniteur* étant assez rare, les recherches à faire dans ce journal étant d'ailleurs longues et fastidieuses, il nous a paru que mieux valait, au risque de faire une étude un peu trop copieuse, reproduire les documents que d'y renvoyer le lecteur par voie de simple référence.

En résumé, faire une étude d'ensemble et, en second lieu, une étude de législation, tel a été notre double but. C'est la justification de ce livre ; c'est notre excuse d'avoir osé l'écrire.

4. **Division du sujet : explication et justification.** — Quant à la division du sujet, elle nous a singulièrement préoccupé. Quand on a compulsé, lu et médité les principaux documents qui ont trait au domaine militaire, on s'aperçoit tout de suite qu'il n'y a en réalité de bien intéressant que ce qui concerne les ouvrages de défense, ou, d'un mot plus simple, la fortification. Les terrains qui ont des formes défensives, dont le caractère militaire se révèle à leur simple vue, et saute aux yeux de tous, voilà ce qui a frappé aussi

avant tout l'attention du législateur. Aussi, pourrait-on écrire une étude du domaine militaire subdivisée en deux parties : la première, consacrée à la fortification ; la seconde, au reste (casernes, champs de manœuvre et de tir, hôpitaux, arsenaux, magasins, prisons, etc.). Cette division nous a tenté d'abord ; mais nous l'avons abandonnée, tellement aurait été grande la disproportion entre les deux parties.

5. — Du reste, il est des lois qui concernent à la fois la fortification et le casernement et dont l'exposé gagne à ne pas être trop scindé : telle, la loi fondamentale du 10 juillet 1791, dont le titre 1^{er} est relatif aux places de guerre et le titre 4 aux autres immeubles militaires ; telle encore, la loi du 29 mars 1806 qui concerne la conservation du domaine militaire tout entier ; telles, les lois de 1833 (abrogée) et du 3 mai 1841 qui règlent par des dispositions voisines la procédure d'expropriation spéciale aux ouvrages de défense et la procédure, privilégiée aussi, spéciale à toute autre extension du domaine militaire.

Dans ces conditions, nous avons préféré considérer, les unes après les autres, *les diverses opérations qui ont lieu sur le domaine militaire*, afin que chacun des titres gardât, autant que possible, le caractère d'universalité de cette étude. Ainsi les titres I^{er} (constitution du domaine militaire) ; II (expropriation des immeubles qui doivent entrer dans le domaine militaire) ; V (conservation, administration et police du domaine militaire) ; VI (déclassement et désaffectation, aliénation) ont évidemment un caractère général parce que les questions qui s'y trouvent exposées intéressent tantôt la fortification, tantôt le casernement, tantôt l'ensemble du domaine militaire. Par contre, les titres III (autorisation de construction et classement des ouvrages militaires) et IV (servitudes militaires) n'ont trait qu'à la fortification ou à des questions de défense ; un mot s'y

trouve (tit. III) sur l'affectation des immeubles autres que les ouvrages de défense, mais c'est une page isolée.

6.— Ce principe de composition une fois admis, restait à savoir dans quel ordre il fallait ranger les six titres. Il n'y avait pas à hésiter pour le premier et pour les trois derniers : en bonne logique, la constitution du domaine vient en tête ; puis son influence sur les héritages particuliers qui l'avoisinent (servitudes) ; puis sa conservation ; enfin sa désaffectation. Ces opérations sont entre elles comme les phases de progression de toute œuvre humaine qui naît, vit et disparaît.

Il était plus délicat d'ordonner entre eux et avec le reste du travail le titre II (expropriation) et le titre III (autorisation de construction des ouvrages et classement) qui, à eux deux, renferment ce qui a trait à l'extension du domaine militaire. En bonne règle, l'autorisation d'acquérir précède l'acquisition elle-même ; et le classement (comme nous essaierons de le démontrer) doit précéder la construction de tout ouvrage de défense et être effectué par le même acte qui donne l'autorisation de construire. Par conséquent, le titre III serait assez justement placé avant le titre II qui traite de l'expropriation.

Néanmoins, nous avons cru, d'une part, que le titre relatif à l'expropriation pouvait être isolé et placé sans inconvénient immédiatement après l'historique de la constitution du domaine.

D'autre part, nous avons reporté après le titre II (expropriation) l'étude des questions relatives à l'autorisation de construction des ouvrages et à leur classement, afin de pouvoir la faire suivre, sans solution de continuité, du titre relatif aux servitudes. Il faut remarquer, en effet, que, dans les titres III (autorisation et classement) et IV (servitudes), les mêmes lois sont commentées à différents égards ; dès lors, il y avait intérêt à ne pas en scinder l'exposé par l'étude des lois d'expropriation.

7. **Y a-t-il un domaine public militaire ?** — Une autre division du sujet s'offrait aussi à l'esprit : elle eût consisté à distinguer le domaine public militaire d'avec le domaine simplement affecté, et à traiter séparément de chacune de ces deux catégories (1). Nous l'avons rejetée aussi, non seulement, comme il est dit ci-dessus, afin de ne pas scinder plus ou moins arbitrairement l'exposé des lois qui touchent l'ensemble du domaine militaire, mais aussi parce que la ligne de démarcation entre les dépendances du domaine public militaire (pour ceux qui admettent qu'il y en ait un) et les dépendances du domaine militaire simplement affecté n'est pas encore tracée et ne paraît pas devoir l'être aisément (2-3).

D'autre part, le domaine public en général étant à nos yeux le *domaine du public*, affecté à son usage, non le do-

(1) Cette division doctrinale se confond, quant à son objet, avec la division physique, discutée ci-dessus (n° 4) dont les deux termes auraient été *fortification* et *casernement* ; elle se confond aussi, quant à son objet, avec la division administrative dont les deux termes seraient *domaine classé* et *domaine simplement affecté*. Car ceux qui veulent qu'il y ait un domaine public militaire ne considèrent comme dépendances certaines de ce domaine que la fortification ; et, d'un autre côté, l'administration de la guerre ne fait classer que des ouvrages fortifiés.

(2) Notons que la notion de *domanialité publique* a une origine doctrinale et que la doctrine ne l'a pas encore nettement précisée, faute d'un critère irréfragable qui permette de l'appliquer à coup sûr.

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 10), et la loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux (art. 6) disent seulement que ces chemins sont imprescriptibles.

(3) Bien entendu, il n'existe pas, à parler proprement, de *domaine privé militaire*. Cette expression vicieuse est fréquemment employée. Dès que le ministre de la guerre juge qu'un immeuble lui est inutile, il en prononce la désaffectation ou le fait déclasser ; cet immeuble entre alors dans le *domaine privé de l'Etat* géré par l'administration des Domaines. Ce qu'on appelle *domaine privé militaire* est le *domaine affecté au département de la guerre, autre que le domaine classé*.

maine affecté aux services publics ; et l'accès des immeubles de la Guerre étant, en principe, sévèrement prohibé, nous estimons que l'expression *domaine militaire* exclut l'idée de domanialité publique et que, en cette matière, on peut distinguer seulement un *domaine classé* et un *domaine simplement affecté*.

8. — a) *Les textes*. — On ne peut rien déduire à ce sujet des articles 540 et 541 du Code civil, où les mots *domaine public* signifient simplement *domaine national* ; où les fortifications déclassées sont mises sur le même pied (art. 541, *il en est de même...*) que les fortifications subsistantes et où ces dernières (arg. du mot *aussi* de l'art. 540) sont rangées sous le même vocable que les biens vacants et sans maître et les successions tombées en déshérence (1).

9. — Par contre, l'article 22 du décret du 10 août 1853 dit que la zone des fortifications est *inaliénable et imprescriptible* ; l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité étant les conséquences communément reconnues de la domanialité

(1) Des auteurs soutiennent que les rédacteurs du Code civil ont pensé à la domanialité publique, telle qu'on l'entend aujourd'hui, mais qu'il y a eu interversion dans les textes ; qu'il suffit, pour s'en convaincre, de considérer que les articles 538 à 541 du Code civil ont été empruntés au décret des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 où la notion de domaine public apparaît clairement et que, pour restituer aux articles ci-dessus du Code civil leur ordre naturel, il suffit de les placer comme il suit : 538, 540, 539, 541 (Béquet, *Rép. de droit administratif*, V^o *Domaine*, n^{os} 209 et suiv.).

Cette argumentation ne laisse pas que d'être fort ingénieuse. Si l'on s'y range, les dépendances du domaine militaire faisant partie du *domaine public* seraient celles qu'énumère l'article 540. Cela mettrait fin à toute discussion ; mais les auteurs n'admettent généralement pas les prémisses que l'on veut tirer de la loi de 1790 et, à dire vrai, il semble indiscutable que les rédacteurs du Code civil n'ont eu en vue que le *domaine national* (Berthélemy, *Traité élém. de droit administratif*, 5^e éd., p. 407 ; Planiol, *Traité élém. de droit civil*, 5^e éd., I, n^o 3064, *in fine* ; Baudry-Lacantinerie, *Précis de droit civil*, 7^e éd., I, n^o 1466).

publique, il s'en suivrait que le décret du 10 août 1853 a voulu déclarer que les ouvrages fortifiés devaient être rangés dans les dépendances du domaine public.

10.— Le *domaine public militaire* de la Tunisie est nettement déterminé par les décrets beylicaux du 24 septembre 1885 (Bompard, *Législation de la Tunisie*, p. 96) et du 18 octobre 1906. Aux termes de l'un et de l'autre de ces actes, il n'y a domanialité publique que là où il y a eu un classement préalable.

Lorsqu'ils ont fait l'objet d'un classement :

- 1° Les fortifications des places, postes et ouvrages détachés ;
- 2° Les terrains de la zone des fortifications telle qu'elle est définie à l'article 18 ci-après ;
- 3° Les chemins stratégiques ;
- 4° Les voies ferrées militaires ;
- 5° Les arsenaux de construction et de réparation de la guerre et de la marine, ainsi que leurs dépendances ;
- 6° Les sémaphores et postes-vigies de la guerre et de la marine ; les postes photo-électriques, ainsi que leurs postes de commande ;
- 7° Les postes ou stations de la défense mobile et de la défense fixe de la marine ;
- 8° Les magasins à poudre ou à explosifs de la guerre ou de la marine ;

Font partie du domaine public (1) tel qu'il est défini par le décret du 24 septembre 1885 et constituent le domaine public militaire.

A ce domaine public (qui n'est pas que militaire, mais aussi maritime) le décret du 18 octobre 1906 oppose le domaine militaire *simplement affecté*.

(1) Dire que certains immeubles font partie du domaine public à la condition d'être classés, n'est-ce pas admettre que la domanialité publique consiste dans le classement ? Dès lors, pourquoi se servir de l'expression *domaine public* et ne pas dire simplement *domaine classé* ? On aurait dû rédiger l'article comme il suit : « Peuvent être soumis au classement, à raison de leur importance, les dépendances du domaine militaire dont l'énumération suit... »

Art. 2. — Font partie du domaine privé de l'Etat français les bâtiments, terrains et immeubles de toute nature appartenant à l'Etat français *affectés* aux troupes et services militaires français, à l'exception de ceux déjà incorporés au domaine public.

11. — Enfin, une *commission du domaine*, instituée par le ministre de la guerre il y a une douzaine d'années, proposait de classer dans le domaine public militaire, outre les ouvrages énumérés dans l'article 1^{er} du décret tunisien du 18 octobre 1906 :

les observatoires militaires ;

les manufactures d'armes ;

les poudreries militaires ;

les arsenaux, ateliers, magasins, dépôts de matériel, avec leurs embranchements de voies ferrées militaires et leurs quais militaires ;

les bâtiments militaires des stations halte-repas ;

les bâtiments militaires des stations-magasins ;

les champs de tir, polygones et champs de manœuvre.

Cette commission ne laissait, pour constituer le domaine militaire simplement affecté, que :

le casernement, à l'exception des casernes dépendant d'un ouvrage fortifié ;

les hôpitaux militaires ;

les immeubles affectés à l'administration ou aux logements des agents militaires.

On eût mis sans doute bien en peine la commission du domaine si on l'avait priée de définir le domaine *public* militaire et les traits caractéristiques auxquels elle reconnaissait les immeubles qui en devaient faire partie.

En parlant de domaine *public*, la commission voulait sans doute parler de domaine *susceptible de classement*.

Mais, même en les entendant ainsi, ses propositions n'ont pas été sanctionnées. Car depuis comme avant, on n'a jamais demandé le classement aux Chambres que pour des ouvrages fortifiés.

12.— b) Les auteurs et la jurisprudence.— Il est fait une énumération des dépendances du domaine public militaire dans le *Répertoire de droit administratif* de Béquet, v^o *Domaine*, n^{os} 253-268, n^{os} 427 et suiv. On en exclut, en s'appuyant sur le Code civil et sur diverses décisions de justice, tout établissement militaire qui ne peut être rangé sous le terme générique d'ouvrage de défense, tout ce qui ne concourt pas matériellement et directement à la protection du territoire.

M. Cazalens met les casernes, arsenaux, etc., dans le domaine public (dissertation sous D. P. 77.2.163).

Un arrêt de la Cour de Nancy, du 23 juillet 1842, déclare imprescriptibles les bâtiments, emplacements et terrains confiés au ministre de la guerre pour être employés au service de l'armée : cette décision est critiquée par M. de Récy (*Rép. Béquet*, v^o *Domaine*, n^o 593) comme donnant trop d'extension au domaine public militaire (1).

13. — Les auteurs, on le voit, ne sont pas d'accord pour arrêter la liste des dépendances du domaine public militaire.

Ces divergences viennent de ce que la particularité distinctive des biens dépendant du domaine public, en général, n'est pas la même aux yeux de tous. Les uns estiment que les biens du domaine public sont ceux qui, par suite de leur nature ou de leur destination, ne sont pas raisonnables-

(1) A l'appui de la doctrine qui soutient que tous les terrains affectés aux services de l'armée doivent être considérés comme des dépendances du domaine public, on pourrait faire valoir que la procédure d'expropriation est employée aussi bien pour l'emplacement d'une caserne que pour l'assiette d'un ouvrage fortifié. Il est vrai que l'argument ne va pas sans réserve ; l'on a considéré plus d'une fois qu'il n'était pas nécessaire qu'un immeuble dût constituer une dépendance du domaine public pour que son acquisition pût être réalisée au moyen de la déclaration d'utilité publique et des formalités de l'expropriation (Garsonnet, dans le *Rép. Béquet*, v^o *Expropriation*, n^o 38).

ment (1) susceptibles de propriété privée (ainsi Berthélemy, *op. cit.*, p. 404 et suiv.). Si l'on s'en tient à ce critère, il est évident que, parmi les immeubles militaires, les fortifications et les postes photo-électriques peuvent et doivent faire partie du domaine public (2). Il est bien certain, en effet, que les remparts d'une ville ne peuvent être vendus en cette qualité, et l'on concevrait difficilement aussi qu'un acquéreur voulût, après les avoir achetés, ne rien changer à leurs formes défensives.

Mais les auteurs exigent habituellement une seconde marque de la domanialité publique, à savoir, que les biens du domaine public soient mis effectivement à la disposition du public (3). Or, l'accès de toutes les dépendances du domaine militaire étant, en principe, interdit au public, comme il a été dit ci-dessus (n° 7), il s'ensuit nécessairement que ce domaine tout entier est en dehors de ce que la doctrine appelle le domaine public.

14. — D'autres, notamment les rédacteurs du décret beylical du 19 octobre 1906 et M. Planiol sont d'avis que la

(1) Nous disons *raisonnablement* ou, si l'on préfère, *généralement*, car un grand propriétaire peut construire de véritables routes dans ses domaines, et il peut prendre fantaisie à quelqu'un de creuser un port privé dans une propriété riveraine de la mer (Planiol, *op. cit.*, n° 3064, 2^e alin.).

(2) En fait, il n'y a de classés présentement et il n'y a jamais eu de présentés au classement que des ouvrages de fortification (les postes photo-électriques militaires ne sont pas classés).

Mais pourquoi ne classerait on pas aussi, si l'utilité en était démontrée, d'autres terrains ou ensembles de terrains militaires, tels que les grands camps d'instruction, restés susceptibles d'appropriation privée, fermés au public et ne portant, par conséquent, aucune des marques attribuées par la doctrine aux dépendances du domaine public ?

(3) M. Hauriou fait entrer dans le domaine public *tout immeuble affecté à un service public par un acte exprès*. — Suivant cette doctrine, le domaine militaire tout entier serait un domaine public. — C'est une conclusion diamétralement opposée à la nôtre.

domanialité publique ne résulte pas d'une destination particulière qui le dénature physiquement et fait qu'il n'est pas raisonnablement susceptible de propriété privée, mais procède avant tout de la volonté de l'autorité qui classe cet immeuble et lui fait ainsi une place à part dans le domaine national (Planiol, *op. cit.*, n° 3064, 3^e alin.) (1).

15. — *c) Intérêt de la question.* — Les conséquences privilégiées de la domanialité publique seraient, au dire des auteurs, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité.

Remarquons d'abord que ce privilège, présenté comme double, devrait en réalité être donné comme simple et réduit à l'inaliénabilité. L'inaliénabilité renferme l'imprescriptibilité, puisque la prescription est un mode d'aliénation (involontaire, généralement) de la part de celui contre qui elle s'exerce : « La prescription est un moyen d'acquérir » (C. civ., art. 2219) et qu'une chose n'est pas inaliénable, au sens rigoureux du mot, si elle est prescriptible (2) (3).

16. — Ensuite, est-il bien sûr que les dépendances du domaine public possèdent, au regard du reste du domaine national, un privilège d'inaliénabilité ? Nous ne le pensons pas. L'aliénabilité est la règle, en matière domaniale, et aucun ouvrage de défense n'y peut échapper, pas plus que

(1) En réalité, les partisans de cette opinion n'essaient pas de discerner un domaine public. Ils abandonnent le terrain de la doctrine pour se placer sur le terrain des faits et constater simplement qu'une partie du domaine est classée et qu'une autre ne l'est pas. Car le classement est un simple fait qui ne peut constituer la domanialité publique.

(2) Le décret des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, article 36, prévoit que la prescription par possession contre le domaine de l'Etat ne pourra s'exercer à l'avenir que pour les biens dont l'aliénation est permise par des décrets de l'Assemblée nationale. Donc, le domaine de l'Etat, même simplement affecté, même non affecté, a été au moins une fois considéré comme imprescriptible et comme égalant à cet égard ce que l'on a appelé depuis le domaine public.

En tout cas, le champ d'application de l'article 2227 du Code civil ne s'étend pour nous qu'au domaine strictement privé, non affecté.

(3) En droit civil, nous trouvons des biens jouissant de l'inalié-

les simples casernes, hôpitaux ou logements militaires. Seulement, ce qu'il faut dire, c'est que les biens domaniaux ne sont pas aliénables sans formes, et que les formes sont plus ou moins solennelles suivant l'importance de l'immeuble à mettre en vente. Un fort ne pourra être vendu qu'après déclassement, c'est-à-dire, autorisation du pouvoir législatif, et sous condition de démantèlement. Une caserne non plus ne pourra être mise en vente qu'après désaffectation, c'est-à-dire, autorisation du département ministériel affectataire suivie d'une remise de l'immeuble aux domaines. L'autorisation ministérielle est de moindre importance que la loi de déclassement, mais elle est de même nature ; il n'y a, entre ces deux actes, qu'une différence de degré (1). D'où nous croyons pouvoir conclure : ou que le rempart et la caserne sont deux immeubles inaliénables sans formes, ou, ce qui paraît plus conforme à nos principes de droit domanial, que le rempart est aliénable ainsi que la caserne, mais à la condition d'avoir perdu au préalable : le rempart, les formes défensives qui le constituent ; la caserne, l'affectation militaire dont elle est grevée.

17. — Le Code civil ne dit pas que les biens dont nous nous occupons soient inaliénables, il se contente de déclarer (art. 537) que

Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers.... ne

nabilité au sens rigoureux et étendu du mot : par exemple, les biens de mineurs et d'interdits, les biens dotaux ; car, non seulement la vente de ces biens n'est pas libre (C. civ., art. 457 et suiv. ; 509 ; 1554), mais encore la prescription ne peut les atteindre (art. 2252 et 2255).

(1) Surtout quand on se rend compte que les lois de déclassement (comme les lois de classement, du reste) ne sont pas l'œuvre propre du législateur, qu'elles n'ont de la loi que l'extérieur, qu'elles constituent, en un mot, de simples *actes administratifs en forme de loi* (Berthélemy, *op. cit.*, 5^e éd., p. 915).

peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières.

18. — Et la Cour de cassation s'exprime comme suit, dans un arrêt du 17 février 1847, cité au *Rép. Béquet*, v^o *Domaine*, p. 141 :

Attendu que les fortifications sont attribuées au domaine public par l'article 541 du Code civil et ne peuvent, aux termes de l'article 537 du même Code, être aliénées que dans les formes et suivant les règles qui leur seront particulières. . .

Ce qui revient à dire que le domaine public est aliénable à la condition de soumettre cette aliénation aux formalités prescrites par la loi.

19. — M. de Récy (*Rép. Béquet*, v^o *Domaine*, n^o 548) dit que, sous le Code civil, l'inaliénabilité du domaine public est purement potestative puisqu'il dépend de l'Etat de la faire cesser en effaçant la condition à laquelle elle est attachée, c'est-à-dire, en modifiant sa destination.

20. — Une instruction de l'administration des Domaines en date du 1^{er} avril 1879 porte elle-même (n^o 2, *in fine*) :

Les biens dépendant du domaine public et les biens affectés à des services publics étant, à raison de leur destination et aussi longtemps qu'ils la conservent, *les uns inaliénables en droit, les autres indisponibles en fait* (1), les ventes des biens de l'Etat ne peuvent avoir pour objet que les immeubles non affectés du domaine national proprement dit.

21. — En tout cas, si l'on veut rendre un immeuble mi-

(1) Cela veut-il dire que l'affectation d'un immeuble et l'indisponibilité qui en est la suite, sont un simple fait et cessent par un fait contraire, tandis que le *classement* serait un état de droit qui ne peut résulter que d'un acte exprès de l'autorité compétente et qui cesse de même ?

On peut se demander si cette formule facile à retenir, *inaliénables en droit, indisponibles en fait*, ne recèle pas quelque inexactitude ;

litaire aussi difficilement aliénable que possible, point n'est besoin qu'il soit reconnu dépendance du domaine public ; il suffit qu'il soit classé.

22. Conclusion : il n'y a pas de domaine public militaire ; il y a un domaine militaire classé.— En somme, les textes ne définissent pas exactement ce qu'il faudrait entendre par domaine public militaire ;

les auteurs et la jurisprudence ne sont pas d'accord à ce sujet ;

l'une des marques essentielles de la domanialité publique, qui est la mise effective d'un immeuble à la disposition de tous, ne peut être appliquée à aucune parcelle du domaine militaire ;

enfin, il n'y a pas grand intérêt à définir un domaine public militaire puisque les soi-disant privilèges de la domanialité publique (inaliénabilité et imprescriptibilité) paraissent acquis au domaine simplement affecté et que, en tout cas, il est facile de conférer à un immeuble militaire le maximum d'inaliénabilité en le faisant classer.

D'où nous concluons que, quand il est question de domaine militaire, l'on est obligé, si l'on veut parler juste, de dire simplement, en restant sur le terrain du fait, *domaine militaire classé*, et que l'on n'est pas en droit d'employer l'expression doctrinale *domaine public militaire* ; parce que le domaine militaire classé est facile à retrouver et que l'expression *domaine public militaire* ne répond pas à une notion précise (1).

qu'il suffise de remarquer ici que l'affectation nécessite très souvent un acte exprès (Ord. du 14 juin 1833), et que le classement peut résulter d'un simple état de fait (*Rép. Béquet*, v^o *Domaine*, n^{os} 527 et suiv.).

(1) En dehors du domaine militaire, nous reconnaissons volontiers qu'il existe un domaine public, ou *domaine du public*, mis à la dispo-

sition effective de tous, soit par sa nature même, soit par la dénaturation qu'on lui a fait subir en vue de cette destination : tels sont les chemins de toutes sortes, les fleuves, les rivages de la mer. Et il est utile que ce domaine soit classé.

Seulement, nous voudrions que les domanistes ne fissent pas effort pour étendre cette notion si simple et si claire à des immeubles auxquels elle s'applique mal.

Ainsi, en matière de domaine militaire, nous ne croyons pas qu'il puisse y avoir de domaine public : par contre, il est utile que certains immeubles de la guerre soient classés comme le sont les dépendances de la voirie, afin de les protéger par là contre l'administration elle-même. On aura un domaine militaire classé, on n'aura pas de domaine public militaire. Le domaine militaire sera privé d'un vocable, le mot *public* ; mais qu'importe, puisqu'il peut être *classé* et que le classement le met au même rang que le domaine public ?

TITRE PREMIER

DE LA CONSTITUTION DU DOMAINE MILITAIRE

CHAPITRE PREMIER

CONSTITUTION DU DOMAINE DE LA FORTIFICATION OU DOMAINE DÉFENSIF.

23. L'expression domaine militaire. — La constitution du *domaine militaire* résulte de la loi du 10 juillet 1791. Ce fut cette loi qui, en déclarant d'une part *propriétés nationales* (tit. I, art. 13 ; tit. IV, art. 1) les ouvrages de défense et les établissements et emplacements militaires, et en attribuant, d'autre part, au ministre de la guerre la conservation de tous ces immeubles, en le rendant responsable de leur conservation et en interdisant aux corps administratifs de s'immiscer dans leur gestion, les mit réellement à part, les sépara du reste du domaine national, créa en un mot un *domaine militaire*.

Le mot se trouve dans plusieurs lois ou ordonnances : la loi du 29 mars-8 avril 1806 *qui prescrit des mesures pour la répression des délits commis dans les établissements militaires* parle en son article 1^{er} des fortifications, des casernes, hôpitaux, magasins, arsenaux et en général de tout ce qui constitue le *domaine militaire de l'Etat*.

L'ordonnance du 1^{er} août-20 septembre 1821, rendue pour l'application de la loi de 1819, dit (art. 73) qu'il faudra porter devant les tribunaux « toutes les questions de propriété entre *le domaine militaire* et les particuliers... » L'article 46 spécifie :

Il y a lieu à indemnité pour cause de dépossession, lorsque des constructions nouvelles de places... des changements ou augmentations... mettent *le domaine militaire* dans le cas d'exiger la cession de propriétés particulières.

L'ordonnance du 6 octobre 1833 qui prescrit la formation d'un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'Etat et affectées à des services publics, reconnaît dans ses considérants que les attributions de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines ne s'étendent point :

Aux ouvrages de fortification et autres établissements militaires qui forment *le domaine militaire*...

L'ordonnance du 6 mai 1838, relative aux instances judiciaires en matière domaniale, contient à la fin de l'article 1^{er}, l'exception suivante :

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables au *domaine militaire*.

Le décret du 4 octobre 1891 sur le service des places, dit (art. 152) :

Le domaine militaire comprend :

1^o Tous les terrains des fortifications des places de guerre ou des postes militaires ;

2^o Les bâtiments, établissements ou terrains appartenant à l'Etat et affectés au service militaire.

24. — Mais, si le domaine militaire a une place à part dans l'ensemble du domaine national, si sa condition juridique mérite une étude spéciale en raison de la spécialité même

des dispositions légales qui fixent sa consistance, réglementent les acquisitions d'immeubles destinées à l'accroître, déterminent les servitudes défensives, l'administration et la police de ce domaine, il faut néanmoins nous hâter de reconnaître qu'il n'y a pas une cloison étanche entre les immeubles affectés aux services de la guerre et le reste des propriétés nationales. L'expression *domaine militaire* dont nous revendiquons la légalité et la légitimité n'est point absolue. Tous les terrains militaires figurent au sommier des domaines de l'Etat; le préfet, dans chaque département, représente le ministre de la guerre devant les tribunaux quand une instance est engagée sur une question intéressant le domaine militaire. Enfin, quand un établissement militaire est désaffecté ou déclassé par suite de son inutilité pour l'armée, le ministre de la guerre n'a plus à intervenir dans sa gestion, il doit le remettre au service des domaines qui l'aliène au profit du Trésor. Du reste, si nous adoptons l'expression *domaine militaire* parce qu'elle est la seule qui désigne d'une façon suffisamment compréhensive tout l'ensemble des terrains et des bâtiments affectés à un usage militaire, que ces terrains et bâtiments soient la propriété de l'Etat ou que l'Etat n'ait sur eux qu'un droit d'usufruit ou d'usage, nous reconnaissons aussi la parfaite justesse de certaines autres expressions comme *terrain militaire national*, *terrains militaires nationaux* (loi du 10 juillet 1791, tit. I^{er}, art. 19 et 20) en tant qu'elles s'appliquent à des immeubles dont l'Etat est propriétaire et non pas seulement usufruitier ou locataire.

25. L'ancien régime.— A l'heure actuelle, l'Etat est propriétaire de tous les terrains qui composent les fortifications et leurs dépendances, des forts, batteries et autres ouvrages ayant une destination défensive. Nous ne comprendrions même pas qu'il en fût autrement. Si l'on nous disait que les fortifications d'une grande place appartiennent à une

commune, nous serions inquiets. L'Etat aurait beau avoir l'usage normal des remparts, il nous semblerait qu'il n'est pas dans une indépendance suffisante, et nous craindrions de voir les services militaires gênés à certains moments ou retardés dans l'exécution de leurs projets.

Par contre, aucune critique sérieuse ne s'élève en notre esprit contre certaines situations qui font que l'administration de la guerre est simple locataire d'un champ de manœuvre, simple usufruitière d'une caserne. La précarité de ses droits en pareil cas n'a rien d'inquiétant. S'il faut que l'administration déplace son champ de manœuvre ou bien transfère ailleurs le logement des soldats parce que, par exemple, le propriétaire du champ de manœuvre n'aura pas voulu renouveler le bail ou que la ville, nue-propriétaire d'une caserne, aura obtenu de rentrer en possession effective de son immeuble, la défense nationale ne courra aucun risque du fait de ces déplacements.

26. — Cependant, sous l'ancien régime, les fortifications des villes n'étaient pas nécessairement la propriété absolue du domaine de la couronne.

Domat (cité par Dalloz, v° *Rép.*, *Commune*, n° 1841) dit que les fortifications étaient souvent élevées et entretenues par les villes mêmes et par conséquent leur propriété.

L'histoire administrative des communes de France, par M. Ch. Dupin, contient, à la page 173, le passage suivant :

Leurs premières propriétés furent des remparts, un hôtel commun et un beffroi ou tour renfermant la cloche de convocation et la prison. Elles trouvèrent des ressources dans les cotisations de leurs habitants, dans les fondations faites par quelques riches citoyens. . . . Les amendes prononcées par les tribunaux étaient à leur profit et devaient être appliquées à l'entretien de leurs fortifications. . . .

27. — Du reste, les fortifications qui relevaient du domaine de la couronne faisaient partie des *petits domaines* et, à ce

titre pouvaient être aliénés (Béquet, *Rép. de droit admin.*, v^o *Domaine*, n^o 116 ; Dalloz, *Rép.*, v^o *Domaine de l'Etat*, n^o 106).

Il faut lire à ce sujet, dans le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* (10 fév. 1865, p. 198), le visa suivant de l'arrêt *Guérard-Deslauriers* :

Vu l'acte... par lequel le sieur Guérard-Deslauriers produit une série de lettres patentes d'octobre 1346, de juin 1498, du 12 février 1579, de janvier 1592, de février 1611, du 20 novembre 1671 et du 20 décembre 1710, qui attribuent et maintiennent à la ville de Caen la propriété des ouvrages qui composent les fortifications de cette ville...

Il faut lire aussi l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 17 juillet 1811 dans l'affaire *Barrault* (*Journ. du Palais*, 1811, p. 469).

Attendu qu'il s'agit dans la cause d'une concession de terrain dépendant des fossés, glacis et anciennes fortifications de la ville de Dôle, objets rangés dans la classe des petits domaines dont les concessions ont toujours été regardées comme irrévocables, lorsqu'elles ont été faites avec les formalités et que les conditions ont été remplies.....

28. La loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790, art. 5.
— Les droits des villes furent reconnus en 1790, nonobstant diverses ordonnances qui avaient affirmé solennellement les prétentions des rois à la propriété exclusive des remparts et ouvrages de défense. Il convient de citer ici textuellement la partie du rapport d'Enjubault, présenté à l'Assemblée constituante, qui a trait à ce sujet :

Un article particulier a pour objet les murs et les fortifications des villes. Votre comité ne craint pas d'avouer qu'à cet égard il s'est un peu écarté des idées généralement reçues.

Les lois romaines mettaient les murs et les fossés des villes au nombre des choses publiques qui n'appartiennent à personne et sur lesquelles les particuliers ne peuvent exercer aucun droit de

propriété. Elles les appelaient des *choses saintes*, non dans le sens que nous donnons à ce mot, mais parce qu'il y avait une peine capitale contre ceux qui osaient former sur elles quelque entreprise et que la partie des lois qui statue des peines s'appelait sanction, *sanctae vocabantur a sanctione pœnae*. — La législation française présente sur cet objet des principes un peu différents. Elle considère les murs et fossés comme des choses publiques, mais elle les suppose susceptibles de propriété, et c'est au roi qu'elle l'attribue d'une manière exclusive. L'édit du mois de décembre 1681 décide cette question de la manière la plus positive. Il porte qu'il ne peut être contesté que les places des remparts, murs et fossés appartiennent au roi, sans que qui que ce soit y puisse prétendre aucun droit de propriété, seigneurie directe, ni aucuns droits seigneuriaux. La déclaration du 20 février 1696 rappelle et confirme les mêmes principes, et celle du 27 septembre 1707 assujettit les concessionnaires des murs et fossés aux mêmes obligations que les autres détenteurs des biens domaniaux, et notamment à l'enregistrement prescrit par l'édit d'octobre 1706. — De ces différentes lois il résulte d'abord : 1° que sous l'ancien régime les fortifications des villes et leurs emplacements étaient considérés comme des biens domaniaux ; 2° qu'au moyen de l'imprescriptibilité dont jouissait le domaine aucune possession même immémoriale ne pouvait en faire acquérir la propriété. — Mais ces édits doivent être relégués dans la classe des lois purement bursales dictées par la cupidité financière ou par la rapacité ministérielle ; aussi dans la plupart des villes elles sont demeurées sans exécution ; le fisc n'a point joui, n'a point réparé, n'a point concédé, et plusieurs arrêts des Cours ont proscrit ces prétentions nouvelles. Nous connaissons même des aveux de grands fiefs à la couronne où les fortifications sont employées sans que cet emploi ait été soumis au blâme. *D'après ces réflexions, le Comité a pensé que tout ce qu'on peut accorder au domaine est de le présumer propriétaire lorsqu'on ne peut lui opposer ni titre valable, ni possession suffisante.*

La dernière phrase est d'une importance capitale, car elle exprime nettement l'intention du législateur de 1790 qui a été, non pas de confisquer au profit de la nation les fortifications du royaume, mais tout simplement d'établir une présomption simple de propriété en faveur de l'Etat,

présomption qui devait céder devant divers genres de preuves contraires déterminés également par la loi, tant en ce qui concerne les villes qu'en ce qui concerne les particuliers.

29. — Voici maintenant l'article 5 de la loi du 22 novembre-1^{er} décembre 1790 :

Les murs et fortifications des villes, entretenus par l'Etat et utiles à sa défense, font partie des domaines nationaux ; il en est de même des anciens murs, fossés et remparts de celles qui ne sont point places fortes ; mais les villes et communautés qui en ont la jouissance actuelle y seront maintenues, si elles sont fondées en titres ou si leur possession remonte à plus de dix ans ; et à l'égard de celles dont la possession aurait été troublée ou interrompue depuis quarante ans, elles y seront rétablies. Les particuliers qui justifieront de titres valables ou d'une possession paisible et publique depuis quarante ans, seront également maintenus dans leur propriété et jouissance.

30. — Ce texte était inattendu après le discours d'Enjubault. Alors en effet que les auteurs anciens et l'arrêt *Guérard-Deslauriers* cités plus haut semblent bien affirmer que, sous l'ancien régime, ce qui pouvait appartenir aux communautés urbaines, c'étaient non seulement les emplacements des anciennes fortifications, mais encore les fortifications entretenues en état de défense ; alors que le rapport d'Enjubault ne fait aucune distinction entre les ouvrages déclassés et les ouvrages entretenus, la loi, elle, ne parle de la propriété des villes qu'au regard des anciennes fortifications seulement. Quant aux fortifications qui, en 1790, étaient, soit entretenues par l'Etat, soit utiles à sa défense, la loi dit qu'elles font partie des domaines nationaux et commet, ce disant, un acte de confiscation, puisqu'une bonne partie des villes s'étaient fortifiées à leurs frais.

31. **Tableau des places.** — Mais comment distinguer

entre les fortifications abandonnées dont la nation était simplement présumée propriétaire, et les fortifications entretenues déclarées sans réserve propriétés nationales ?

A quelle condition précise certains remparts seraient-ils censés entretenus par l'Etat ? La question était d'autant plus délicate que le législateur de 1790, statuant sur la condition des fortifications entretenues, les avait ainsi désignées :

Les murs et fortifications des villes, entretenus par l'Etat *et utiles à sa défense.....*

Si donc des villes ou des particuliers s'étaient trouvés dans la nécessité de prouver que les emplacements revendiqués par eux n'étaient en 1790 ni entretenus par l'Etat ni, par conséquent, utiles à sa défense, il eût été à craindre que l'administration ne soutînt que le défaut d'entretien n'était pas une preuve suffisante de l'inutilité des ouvrages.

Il y avait bien, à la suite de l'ordonnance de 1776, un tableau des places de guerre ; mais ce tableau était une répartition des principales places en certains groupements, il n'avait point le caractère d'une énumération limitative.

Pour couper court à tout litige dans l'avenir, il fallait que l'Etat dressât un tableau des places qu'il considérerait comme utiles à la défense.

LA LOI DU 10 JUILLET 1791

32. — Cette œuvre de précision fut accomplie par la loi du 10 juillet 1791 dont l'article 2 (tit. I) ne laisse rien à désirer sous le rapport de la clarté :

ART. 2. — Ne seront réputés places de guerre et postes militaires que ceux énoncés au tableau annexé au présent décret.

Mais sur ces places et postes le droit de propriété de la

nation est absolu (1), à tel point que, si une place ou un poste vient à être reconnu inutile, l'aliénation qui sera faite des remparts tournera au profit du Trésor public :

Art. 3. — Dans le nombre des places de guerre et postes militaires désignés en l'article précédent, si un examen ultérieur prouvait que quelques forts, citadelles, tours ou châteaux sont absolument inutiles à la défense de l'Etat, ils pourraient être supprimés ou démolis en tout ou en partie, et leurs matériaux et emplacements aliénés au profit du Trésor public.

33. Enumération des organes de la fortification. — C'était beaucoup déjà que de dresser la liste limitative des places et postes sur lesquels l'Etat mettait la main. Mais si le législateur s'en fût tenu là, il eût fait œuvre incomplète. Pour donner aux juges le moyen de trancher les disputes, il fallait encore déterminer, dans chaque place et poste, quels étaient les terrains que l'on devait considérer comme des dépendances de la fortification et comme propriété de l'Etat. La loi de 1791 le fait, dans les termes suivants, en l'article 13 :

Art. 13. — Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, et tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés *propriétés nationales*

Le texte que nous venons de rapporter, remarquons-le, tout de suite, n'a pas seulement trait aux fortifications des

(1) « Les places de guerre étant *la propriété* de tout l'empire » (loi des 25-26 juillet 1792, art. 2 ; Dalloz, *Rép.*, V^o *Organisation militaire*, p. 1874).

places et postes. Il englobe aussi dans le domaine national tout ce qui peut être considéré comme un moyen de défense des frontières de terre et de mer. Quant aux places et postes, il déclare *propriété nationale* non seulement le rempart, mais encore tous les accessoires de la fortification, tout le terrain ayant forme défensive, soit du côté de l'intérieur de la ville, soit du côté de la campagne. Le mur proprement dit constituerait à lui seul une faible défense. Il n'y a que chez les peuples primitifs que la défense des villes se résume en un mur et un fossé. Ceux qui ont perfectionné l'art de la guerre ont établi autour de chaque cité une ceinture de protection dans laquelle le mur primitif existe toujours comme le noyau et le centre de la fortification, mais renforcé à l'intérieur et à l'extérieur d'un système savant de glacis et de talus destinés à procurer une meilleure utilisation des forces défensives de l'assiégé.

34. — Ainsi l'article 13 complète d'une façon heureuse l'article 2. Nous savions qu'il ne faut attribuer la qualification de places ou de postes qu'à ceux qui figurent dans la liste annexée à la loi. Nous savons de plus que, dans chaque place ou poste, il faut considérer comme propriété nationale la fortification et ses accessoires.

35. **Définition de la zone de la fortification.** — Ce n'était pas encore suffisant. Car s'il n'est guère aisé de disputer sur les organes de la fortification, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés ; ni sur ses accessoires extérieurs, tels que terrains vides, canaux, flaques ou étangs, parce que la loi désigne nommément ces organes et ces accessoires, par contre, il fallait dire où finissaient les glacis et les talus, où commençaient la campagne et la ville ; il fallait fixer en chiffres la largeur de cette bande de terrain, recouverte de formes défensives, qui enveloppe les villes fortifiées et qui, en raison de ses contours et de sa destination, a reçu, sinon

Fig. 1.

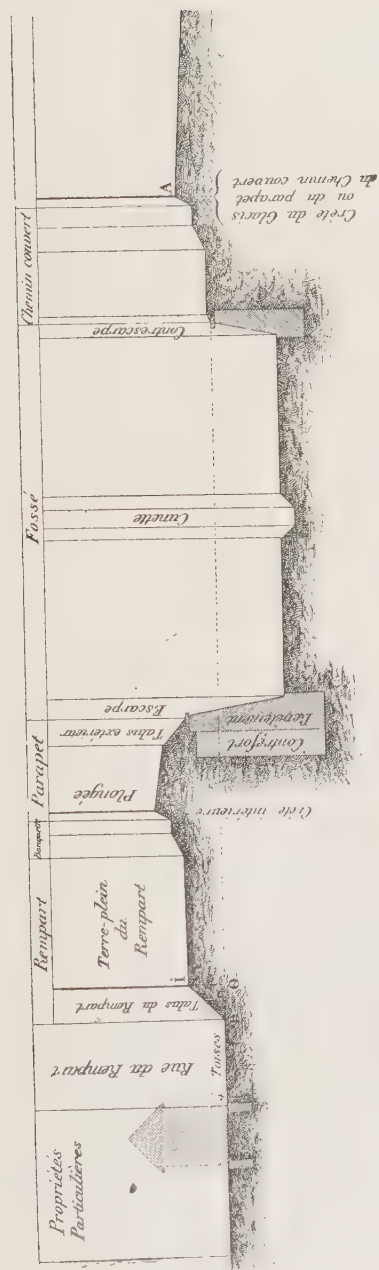


Fig. 1. — Coupe de la zone de la fortification formant l'enceinte d'une place forte.
(Ce dessin est emprunté à l'ouvrage de M. Deffaux.)

de la loi, du moins de l'usage, le nom de *zone*, *zone de la fortification* (ζώνη, ceinture).

36. Limite intérieure. — La loi de 1791 a déterminé soigneusement les limites, tant intérieure qu'extérieure, de la zone de la fortification.

Voici d'abord pour la limite intérieure :

ART. 15. — Dans toutes les places de guerre et postes militaires, le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée du côté de la place à quatre toises du pied dudit talus, et parallèlement à lui, ainsi que celui renfermé dans la capacité des redans, bastions, vides ou autres ouvrages qui forment l'enceinte, sera considéré comme terrain militaire national et fera rue le long des courtines et des gorges des bastions ou redans.....

37. De la rue du rempart : son tracé. — Ainsi, dans les places pourvues d'un rempart, le terrain militaire finit, du côté de la ville, à quatre toises du pied du talus, et l'espace compris entre le talus et les héritages particuliers, forme une rue que l'on appelle communément *la rue du rempart*.

Mais les remparts d'une ville ne sont généralement pas rectilignes. A chaque instant la fortification est interrompue par des ouvrages (bastions, demi-lunes, etc.), qui avancent en saillie vers l'extérieur.

Or, la rue du rempart devra-t-elle rester complètement en dehors des ouvrages qui flanquent la fortification ou, au contraire, entrer dans les vides et en épouser tous les contours intérieurs ? La réponse n'est pas douteuse : la rue du rempart respecte l'intégralité des ouvrages et son assiette est prise complètement en dehors d'eux. Le texte dit expressément que le terrain fera rue *le long des gorges des bastions et redans*. Sans doute, la rédaction laisse à désirer, mais l'intention du législateur est trop évidente pour qu'il y ait ici matière à dispute. La loi signifie qu'il y aura dans chaque place forte une rue du rempart large de quatre toises ;

qu'elle sera établie parallèlement aux talus et aux courtines, dans les parties rectilignes de la fortification, parallèlement à la gorge des ouvrages, quand il en existera ; que le sol de cette rue sera considéré comme terrain militaire national (1) ; enfin, qu'il faudra aussi considérer comme tel le terrain compris dans la capacité des redans et des bastions.

38. — Non seulement le sens du texte paraît indiscutable, mais la destination même de la rue militaire ne permet pas une autre interprétation :

La rue militaire est établie pour assurer intérieurement une libre communication le long des remparts, parapets et murs de clôture des ouvrages de fortification (décret du 10 août 1853, art. 23).

Les espaces vides procurés par le tracé des bastions et redans servent au contraire aux exercices des troupes et aux dépôts des munitions. Par conséquent, la circulation serait entravée si elle devait s'exercer à l'intérieur des ouvrages.

Le projet présenté par M. Bureaux de Puzy au nom du Comité militaire portait : « Dans toutes les places de guerre et postes

(1) Cette incorporation de la rue du rempart au domaine national fut certainement, dans bien des cas, un acte de confiscation exercé par l'Etat à l'encontre des communautés urbaines :

« Nul doute, en effet, qu'à cette époque la plupart des villes n'eussent des droits ou ne fussent fondées à émettre des prétentions sur le sol des rues dont on parle, de même que presque toutes en avaient sur les ouvrages mêmes de la fortification, souvent construits par les habitants et entretenus généralement aux frais des municipalités ou des provinces, au moyen d'impositions locales (Instruction annexée à la circulaire du Ministre de la guerre, n° 143 du 8 janvier 1855, p. 4, en note). »

La loi du 10 juillet 1791 ne prévoit en effet d'indemnités d'expropriation qu'au profit des seuls particuliers (tit. I, art. 17 et 20).

Seulement, il faut dire que, si les villes perdaient certains droits, elles étaient formellement exonérées de toute espèce de contribution à l'entretien des fortifications (tit. VI, art. 1).

militaires, le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée du côté de la place à quatre toises du pied du dit talus, et parallèlement à lui, sera considéré comme terrain militaire national. » Un premier amendement a eu pour objet de faire comprendre, dans les dispositions de l'article, le terrain renfermé dans les redans et bastions vides ou autres ouvrages qui forment l'enceinte (*Procès-verbal de l'Assemblée nationale*, t. LX, 9^e suite de la séance permanente du 25 juin 1791) ; c'est-à-dire, de faire déclarer que l'intérieur des redans et bastions vides serait considéré comme faisant partie du terrain militaire national. Un second amendement a consisté à faire ajouter au texte du projet *et fera rue le long des courtines et des gorges des bastions ou redans* ; mais cet amendement ne s'appliquait qu'à la rédaction présentée par la commission, laquelle ne concernait que le terrain destiné à former une rue de ceinture. L'adoption successive de ces deux amendements qui, séparément, contenaient des dispositions sages, a compliqué la rédaction de l'article, de manière à laisser du doute sur le sens qu'il doit avoir ; mais, en se reportant aux circonstances qui ont amené cette rédaction, il n'est pas permis de douter que l'intention du législateur n'ait été d'établir la rue du rempart en deçà des bastions et redans, et non dans leur enceinte (Delalleau, *op. cit.*, p. 80).

39. — Le décret du 10 août 1833 fixe excellemment comme il suit le sens qu'il convient de donner à l'article 15 de la loi de 1791 :

Elle (la rue militaire) est limitée du côté de l'intérieur :

En arrière des courtines, par une ligne tracée parallèlement au pied du talus ou du mur de soutènement du rempart, ou bien du talus de banquette, s'il n'y a qu'un simple parapet, à la distance de 7 m. 79 de ce pied de talus ou de mur ; et s'il n'existe qu'une clôture ou un parapet sans banquette, par une parallèle au pied intérieur de cette clôture ou de ce parapet à la distance de 9 m. 74 ;

En arrière des bastions et des redans, par une ligne distante de 7 m. 76 de la gorge de l'ouvrage.

Nous ne voyons pas bien pour quel motif la rue du rempart est large de 7 m. 79 en arrière des courtines et de 7 m. 76 en arrière des bastions et des redans.

40. Sa largeur. — La rue militaire n'a pas dans toutes les

Fig. 2.

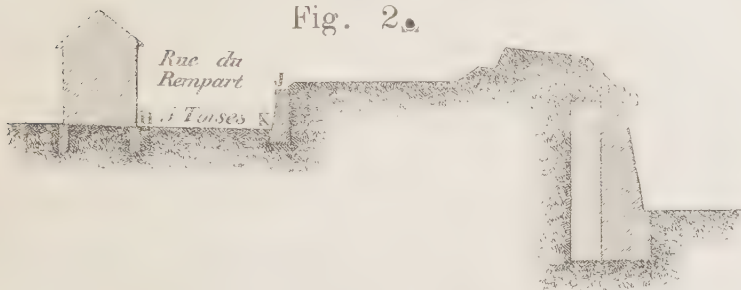


FIG. 2. — La rue du rempart a 5 toises de largeur parce qu'elle est limitée, du côté du rempart, par un mur de soutènement.

Fig. 3.



FIG. 3. — La rue du rempart a 5 toises parce qu'elle est limitée par un mur de clôture.

Fig. 4.



FIG. 4. — La rue du rempart a 4 toises seulement, comme dans la fig. 1 ci-dessus (p. 27), parce qu'elle est limitée par un talus en terre.

(Ces dessins sont empruntés à l'ouvrage de M. Delalleau.)

fortifications une largeur uniforme. La loi de 1791 dit à ce sujet :

Dans les postes militaires qui n'ont point de remparts, mais un simple mur de clôture, la ligne destinée à limiter intérieurement le terrain militaire national sera tracée à cinq toises du parement intérieur du parapet ou mur de clôture et fera également rue.

Ce sont donc les fortifications les moins importantes qui sont desservies par des rues militaires plus larges. Cela n'a rien que de très logique. En effet, la circulation est toujours plus aisée, tant pour les voitures que pour les personnes, quand le chemin est limité par des terres (fussent-elles même en remblai, comme les talus) que quand il est limité par un mur ; parce que, si le chemin devient subitement trop étroit par la rencontre de deux voitures, il est aisé d'empiéter un moment sur le talus, pour dégager la voie, ce qui ne se peut faire avec la limite inflexible d'une muraille.

La loi spécifie que si, dans la pratique, la rue militaire se trouve dépasser la largeur théorique qui lui est assignée dans l'intérêt de la défense, néanmoins, le terrain appartenant à l'Etat n'en sera pas augmenté :

ART. 16. — Si, dans quelques places de guerre et postes militaires, l'espace compris entre le pied du talus du rempart ou le parement intérieur du mur de clôture et les maisons ou autres établissements des particuliers, était plus considérable que celui prescrit par l'article précédent, il ne serait rien changé aux dimensions actuelles du terrain national.

Sans cette disposition, l'administration eût pu se croire envoyée en possession du sol entier des rues dans tous les cas.

Le décret du 10 août 1853 rappelle le principe de 1791 :

ART. 23. -- Sur les points où l'intervalle compris entre les

lignes précitées et les propriétés particulières bordant la voie publique a une largeur plus grande que celle que prescrit la disposition qui précède, il n'est rien changé aux dimensions actuelles de la rue du rempart.

41. — Enfin, la loi dispose que toutes les règles relatives à la largeur de la rue militaire pourront subir des modifications dans le cas où les fortifications d'une place se composeraient pour partie de quelques portions de vieilles enceintes non bastionnées ; c'est-à-dire, que la largeur de la rue pourra non seulement s'écarter de la dimension réglementaire de quatre toises et de cinq toises (art. 15), mais encore de sa dimension actuelle (art. 16)

ART. 19. — Les dispositions des articles 15, 16, 17 et 18 ci-dessus seront susceptibles d'être modifiées dans les places où quelques portions de vieilles enceintes non bastionnées font partie des fortifications. Dans ce cas, les corps administratifs et les agents militaires se concerteront sur l'étendue à donner au terrain militaire national ; et le résultat de leur convention, approuvé par le ministre de la guerre, deviendra provisoirement obligatoire pour les particuliers.....

Il y avait longtemps, à l'époque du vote de la loi de 1791, que l'on ne construisait plus d'enceintes non bastionnées. Toutefois, parmi les places énumérées à la suite de la loi, il pouvait s'en trouver encore quelques-unes où fussent utilisés des pans de fortification élevés d'après l'ancien système ; comme il était impossible de soumettre ces vestiges d'un autre âge aux règles de l'art moderne, et que, d'autre part, leur condition au point de vue de la défense se trouvait rendue plus extraordinaire encore par ce fait qu'ils avaient été encadrés dans des fortifications plus récentes, le législateur s'en remettait aux agents militaires du soin de fixer, après entente avec les corps administratifs, l'étendue du terrain militaire le long de ces portions d'enceinte,

et décidait que les fixations par eux adoptées seraient obligatoires pour les particuliers après approbation du ministre de la guerre.

42. — En résumé, la loi de 1791 distingue trois catégories quand il s'agit de la largeur de la rue du rempart :

la première est celle des places et postes pourvus d'un rempart ; largeur, quatre toises ;

la deuxième se compose des postes militaires pourvus d'un simple mur de clôture : largeur, cinq toises (1).

la troisième est la catégorie des places qui renferment dans leur fortification des portions de vieilles enceintes non bastionnées : largeur à fixer par l'autorité militaire.

La loi dispose en outre, pour les deux premières catégories, que si la largeur actuelle de la rue du rempart est plus considérable que les dimensions légales, le domaine n'en est pas augmenté de ce fait et ne fait emprise sur la rue existante que jusqu'à concurrence de ces dimensions.

43. **Moyens pris pour la créer.**— Si l'on examine maintenant, non plus la question de la dimension de la rue du rempart, mais les moyens pris pour la créer, on peut considérer que la loi de 1791 a eu pour premier effet de réunir *ipso facto* au domaine militaire d'Etat, par voie d'expropriation, les terrains particuliers non bâtis qui se trouvaient en dedans des limites légales de la rue du rempart.

Cette déduction se tire aisément de l'article 17 qui permet aux personnes possédant des maisons, bâtiments et clôtures sur la rue du rempart, et à celles-là seulement, de continuer leur jouissance.

En second lieu, la loi de 1791 (même article) frappait de servitude de reculement les constructions qui débordaient la limite intérieure de la rue, de telle façon que la dite rue atteignît sa largeur normale lorsque les édifices, maisons

(1) Il faut admettre la même largeur dans le cas où le talus intérieur d'une place est remplacé par un mur de soutènement (fig. 2).

et clôtures viendraient à disparaître. La loi de 1791 n'a donc pas imposé la création immédiate et complète de la rue du rempart dans toutes les places et sur tout le développement de la zone des fortifications.

Voici le texte de l'article :

Arr. 17. — Les agents militaires veilleront à ce qu'aucune usurpation n'étende à l'avenir les propriétés particulières au delà des limites assignées au terrain national ; et cependant toutes personnes qui jouissent actuellement de maisons, bâtiments ou clôtures qui débordent ces limites, continueront d'en jouir sans être inquiétées ; mais, dans le cas de démolition desdites maisons, bâtiments ou clôtures, que cette démolition soit volontaire, accidentelle ou nécessitée par le cas de guerre et autres circonstances, les particuliers seront tenus, dans la restauration de leurs maisons, bâtiments et clôtures, de ne point outrepasser les limites fixées au terrain national par l'article 15 ci-dessus.

44. Sa réduction. — La loi du 10 juillet 1851, *relative au classement des places de guerre et aux servitudes militaires*, a apporté une modification grave aux prescriptions de la loi du 10 juillet 1791. Elle dispose (art. 6, 3^e alin.) :

La largeur de la rue militaire, telle qu'elle est définie par les articles 15 et 16 du titre premier de la loi du 10 juillet 1791 pourra... être réduite par un décret du Président de la République.

Et le décret du 10 août 1853 (art. 23) ajoute ce court commentaire :

La rue militaire, telle qu'elle est définie ci-dessus, ne peut être réduite que par un décret rendu sur le rapport du ministre de la guerre.

L'administration de la guerre serait obligée de payer des indemnités de dépossession considérables pour incorporer dans le domaine militaire des terrains urbains destinés à donner à la rue du rempart sa largeur normale. Parfois, ces indemnités pourraient atteindre un chiffre hors de propor-

tion avec l'intérêt que présentent les acquisitions correspondantes. Il était désirable que le ministre de la guerre fût laissé juge des convenances particulières à chaque place. La loi de 1831 lui donne cette latitude.

45. — Le ministre en usera en faisant décréter, par exemple, que la rue du rempart, de largeur normale sur une certaine longueur, sera réduite à une dimension déterminée, les délaissés devant être remis aux domaines et aliénés au profit du Trésor ; ou bien encore, il fera décréter par avance que la rue du rempart, en un certain endroit où elle n'existe pas encore ou n'existe qu'à l'état de sentier, n'aura qu'une largeur très réduite. Cette mesure sera prise généralement au moment où les terrains construits sur lesquels la rue doit passer, deviendront libres, afin d'éviter le paiement d'indemnités trop élevées. Si elle est prise à une époque où les constructions sont debout, il semble évident que la servitude légale de reculement cessera *ipso facto*.

46. **Sa suppression.** — Ici se pose une grave question : le ministre peut-il, poussant à l'extrême la faculté que lui laisse l'article 6, 3^e alinéa, de la loi du 10 juillet 1831, faire supprimer entièrement par décret la rue du rempart existante ou ne pas créer la rue du rempart qui n'existe pas encore ?

47. — Sur la question de la suppression par décret de la rue du rempart existante, il n'y a pas de décision de justice. Mais le Conseil d'Etat a jugé tout au moins que le ministre de la guerre ne pouvait, de sa propre autorité, prononcer la suppression ou la réduction de cette rue. L'arrêt (*ville de Bergues*, 23 novembre 1888, *Leb.*, p. 878) est intervenu dans les circonstances suivantes :

Le ministre de la guerre ayant, par décision notifiée à la ville de Bergues, supprimé une partie de la rue militaire pour agrandir les cours de la caserne, qui était séparée par cette rue du mur d'enceinte, la ville déféra cette décision

au Conseil d'Etat. Le ministre soutint que la ville n'avait pas qualité pour intervenir dès l'instant où la rue n'avait été ni délimitée ni remise à la municipalité. Le Conseil statua en faveur de la ville comme il suit (1) :

Vu la requête présentée pour la ville de Bergues... tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoirs, — une décision du 18 novembre 1884 par laquelle le ministre de la guerre a disposé de la partie du domaine public militaire qui comprend la rue du rempart pour y établir une cour accessoire de la caserne ; — ce faisant, attendu qu'aux termes de la loi du 8 juillet 1791 et du décret du 10 août 1853, il doit exister dans toute place forte une route militaire qui ne peut être arbitrairement supprimée par le ministre ; que cette rue est grevée d'un droit de jouissance au profit des habitants indépendamment de toutes opérations de bornage ou de remise à l'autorité municipale ; que d'ailleurs il n'est pas établi que la rue militaire de Bergues fût partie du domaine public militaire ; qu'ainsi, en interceptant cette voie de communication, le ministre de la guerre a violé les dispositions législatives sur la matière et excédé ainsi la limite de ses pouvoirs ;

Vu les observations du ministre de la guerre... tendant au rejet de la requête par les motifs que, tant que la rue militaire n'a pas été régulièrement délimitée et remise à la municipalité, l'administration militaire est libre d'en disposer ; que d'ailleurs cette voie n'est établie que dans l'intérêt exclusif de la défense et que les habitants n'y circulent qu'en vertu d'une tolérance toujours révocable ; qu'en fait, la rue du rempart à Bergues est comprise, d'après la loi, dans le domaine militaire et a pu être affectée par le ministre à l'usage d'une cour accessoire de la caserne ;

Vu les lois des 8-10 juillet 1791, 17 juillet 1819 et 10 juillet 1851 ;

Vu le décret du 10 août 1853 ;

Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ;

Considérant que, d'après l'article 15 de la loi des 8-10 juillet 1791, il doit dans toute place forte exister le long des remparts une rue militaire, dont la largeur, fixée par le dit article, ne peut,

(1) *Revue générale d'administration*, janvier 1889, p. 56.

aux termes de l'article 6 de la loi du 10 juillet 1854, être réduite que par décret du Président de la République ; que l'existence de cette rue, qui résulte de la loi elle-même, n'est pas subordonnée aux opérations de bornage destinées à en déterminer les limites ;

Considérant que si le ministre de la guerre peut prendre, en ce qui concerne la circulation sur la rue militaire, toutes les mesures nécessitées par l'intérêt de la défense, il ne saurait se servir des pouvoirs qui lui appartiennent à cet effet pour supprimer tout ou partie de la dite rue en vue de l'incorporer dans les dépendances d'une caserne ;

Considérant que, de ce qui précède, il résulte que la ville de Bergues, qui a intérêt au nom des habitants de la commune au maintien de la rue militaire, est tout à la fois recevable et fondée à demander l'annulation de la décision en date du 18 novembre 1884 par laquelle le ministre de la guerre a supprimé une partie de la rue militaire de la place de Bergues pour y élever des constructions et y installer une cour accessoire de la caserne de Bierne... (décision annulée).

48. — La seconde question, que nous avons posée, est de savoir si le ministre de la guerre peut ne pas ouvrir la rue du rempart, là où elle n'existe pas encore, quand les terrains qui forment l'assiette se trouvent devenir des terrains nus.

D'abord, il est évident que l'autorité militaire n'est nullement tenue d'exproprier les terrains bâtis ou clos en vue soit de créer la rue du rempart, soit de lui donner sa largeur légale : la loi de 1791 (art. 17) et le décret du 10 août 1853 (art. 24) disposent que :

Toute personne qui possède actuellement des maisons, bâtisses ou clôtures débordant la limite intérieure de la rue militaire continue d'en jouir sans être inquiétée...

Il est encore évident que l'autorité militaire peut éviter l'incorporation éventuelle au domaine militaire des terrains construits qui débordent la rue du rempart existante, pour le cas où les constructions seraient démolies, en

faisant rendre un décret qui réduit la largeur légale de ladite rue (loi du 10 juillet 1831, art. 6, 3^e al.) ; ou bien, la rue n'existant pas, prononcer par avance qu'elle aura une largeur réduite.

Ce n'est pas là ce que nous cherchons à résoudre.

Le problème qui se pose ici est de savoir si, la rue du rempart n'existant pas encore sur une certaine étendue, le ministre peut faire décider par décret qu'elle n'existera jamais. Il ne pourrait le décider par sa propre autorité, c'est une conséquence toute naturelle de l'arrêt précité du 23 novembre 1888 ; il pourrait le faire décider par une loi, c'est encore certain. Mais un décret serait-il suffisant ?

49. — Nous ne le pensons pas. La loi de 1791 pose en principe (art. 15) qu'il y aura une rue militaire dans toutes les places et dans tous les postes ; elle ne la crée sur-le-champ que dans la limite des terrains nus, mais elle frappe d'une servitude de reculement les terrains bâtis ou clos. De même, le décret du 10 août 1853, commentant la loi de 1791, explique, parlant de ces terrains bâtis ou clos (art. 24, 3^e al.) :

Au fur et à mesure que les emplacements ainsi occupés par des particuliers cessent d'être bâtis ou clos, ils sont réunis de plein droit à la fortification, sans qu'il soit besoin d'un décret déclaratif d'utilité publique...

50. — Cependant, le Conseil d'Etat a émis un avis contraire dans la séance du 4 juillet 1905. Cet avis est libellé comme suit :

Les sections réunies des finances, de la guerre, de la marine et des colonies, et de législation, de la justice et des affaires étrangères du Conseil d'Etat,

Sur le renvoi qui leur a été fait par le ministre de la guerre de la question de savoir si la loi des 8-10 juillet 1791 et le décret du 10 août 1853 imposent au ministre de la guerre l'obligation positive de créer dans toutes les places fortes une rue du rempart accessible à la population civile, ou s'ils ne mettent à sa charge

que l'obligation négative de ne pas supprimer la rue du rempart, lorsqu'elle existe déjà ;

Vu la loi des 8-10 juillet 1791 (art. 15) et le décret du 10 août 1853 (art. 23 et 24) ;

Considérant que l'article 15 de la loi des 8-10 juillet 1791, en prévoyant une rue militaire dans les places de guerre, n'a eu en vue que les intérêts de la défense et n'a nullement rendu l'ouverture de cette voie obligatoire pour l'autorité militaire ;

Que l'article 23 du décret du 10 août 1853, qui a concédé aux habitants l'usage de la rue militaire en se conformant aux règlements concernant la police de la place et la voirie urbaine, a seulement imposé à l'autorité militaire l'obligation d'assurer à la population civile la libre jouissance de la rue militaire lorsqu'elle existe ;

Sont d'avis :

Qu'il y a lieu de répondre au ministre de la guerre dans le sens des considérations qui précèdent.

51. — Nous avouons ne pas bien saisir le premier considérant qui se ramène à dire que la loi de 1791 n'a pas imposé l'ouverture de la rue du rempart à l'autorité militaire parce que cette loi, en prévoyant une pareille rue, n'a eu en vue que les intérêts de la défense. A moins que le rédacteur de ce considérant n'ait voulu dire que les intérêts de la défense ne sont pas toujours suffisants pour nécessiter la création de rues militaires et que la loi de 1791 a laissé au ministre de la guerre le soin de déterminer les cas où cette création serait nécessaire. Il nous paraît qu'une telle conséquence ne peut se déduire de la loi de 1791. Cette loi fait autre chose que confier d'une façon vague au ministre de la guerre les intérêts de la défense ; elle entre dans le détail et détermine elle-même les limites de la fortification, les limites des zones de servitudes, etc. Nous en concluons qu'il n'y a que la loi (1) qui puisse décider que la rue militaire sera supprimée sur la totalité ou sur une partie du rempart.

(1) Par exemple, la loi qui autorise la construction d'une enceinte.

Du reste, si le ministre de la guerre peut faire décider par décret qu'il ne sera pas créé de rue du rempart à tel endroit déterminé, il faudrait donc en conclure qu'à dater de ce décret, la servitude légale de reculement prévue à l'article 17 de la loi de 1791 cessera de grever les propriétés bâties qui empiètent sur l'assiette de la future rue ? La question vaudrait la peine d'être étudiée.

52. — En résumé, le Conseil d'Etat a décidé par un premier arrêt que le ministre de la guerre ne pouvait, de sa propre autorité ni supprimer ni réduire la rue militaire ; il n'a pas dit qu'il lui fût loisible de la faire supprimer entièrement par décret. Puis, le Conseil d'Etat a été d'avis que la création de la rue du rempart ne s'imposait pas à l'autorité militaire.

A notre avis, les deux décisions ne sont pas en harmonie parfaite l'une avec l'autre.

Pour nous, nous estimons que la suppression de la rue militaire, de même que le refus de la créer, les terrains étant en état, ne peuvent être décidés que par une loi (1). Il n'importe d'ailleurs que cette suppression totale ou ce refus de création ait lieu pour toute l'étendue de la zone de la fortification ou pour un tronçon de cette zone.

Pour reprendre un terme de l'avis précité du Conseil d'Etat, nous estimons que la loi de 1791 a imposé à l'autorité militaire une obligation positive de créer la rue du rempart, mais qu'elle n'a pas exigé l'exécution immédiate de cette obligation (2).

53. **De la limite extérieure de la zone.** — Nous commençons par donner le texte entier des deux articles 20

(1) M. Delalleau est d'avis qu'il peut être décidé par ordonnance que la rue du rempart ne sera pas ouverte sur certains fronts, mais que, par ordonnance, il ne peut être fait une renonciation complète au droit de l'ouvrir.

(2) Si personne ne réclame, l'Administration est libre *en fait* de maintenir le *statu quo*.

et 21 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791 relatifs à la limite extérieure de la zone de la fortification :

ART. 20. — Les terrains militaires nationaux et extérieurs aux places et postes seront limités par des bornes, toutes les fois qu'ils ne se trouveront pas l'être déjà par des limites naturelles telles que chemins, rivières ou canaux, etc. Dans le cas où le terrain militaire national ne s'étendrait pas à la distance de 20 toises de la crête des parapets des chemins couverts, les bornes qui devront en fixer l'étendue seront portées à cette distance de 20 toises et les particuliers légitimes possesseurs seront indemnisés aux frais du Trésor public de la perte du terrain qu'ils pourront éprouver par cette opération.

ART. 21. — Dans les postes sans chemins couverts, les bornes qui fixeront l'étendue du terrain militaire national seront éloignées du parement extérieur de la clôture de 15 à 20 toises suivant que cela sera jugé nécessaire.

54. — La loi distingue entre les places pourvues d'un chemin couvert et les postes qui n'en ont pas.

Pour les premières, elle dispose que la zone de la fortification s'étendra désormais à la distance de 20 toises de la crête des parapets des chemins couverts, si ce n'est déjà chose faite. Elle prescrit en outre que cette limite sera marquée par des bornes, à moins qu'il n'existe des limites naturelles. Mais, pour que les rivières, chemins, canaux, puissent être réputés limites naturelles de la fortification, il faut non seulement qu'ils soient extérieurs à la fortification, mais qu'ils en soient distants de 20 toises ; s'ils étaient plus rapprochés, ils ne pourraient servir de limites. Quant aux terrains placés entre une limite naturelle située à 20 toises et la place, ils appartiennent à l'Etat en vertu de la loi de 1791, quand bien même il ne serait produit aucun titre de propriété ; rien ne servirait de dire que dans cet intervalle se trouve le sol d'une ancienne route royale ou d'un chemin communal qui auraient limité autrefois la fortification ; cette prétention ne saurait être admise, dès l'instant où l'assiette de ces voies n'est pas à la distance légale.

55. — Nous venons de résumer un arrêt topique de la Cour de cassation rendu le 24 mai 1841 entre l'Etat et la ville de Belfort et qu'il convient de citer *in extenso* en raison de sa clarté et de son importance (Dall., *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 50) :

LA COUR ; — Vu les articles 13 et 20, titre I, de la loi du 10 juillet 1791 ; — Attendu que l'article 13, titre I, de la loi du 10 juillet 1791, qui déclare propriété nationale tous terrains de fortifications des places de guerre, dépendant des fortifications, est applicable aux fortifications déjà existantes lors de la promulgation de cette loi, aussi bien qu'à celles qui seraient établies dans l'avenir ; — Attendu qu'il était allégué par l'Etat, demandeur, que la rivière la Savoureuse avait été, lors de l'ancienne confection des travaux, détournée de son cours, et que son lit actuel a été creusé pour servir de limite naturelle à la zone des fortifications, d'où l'on concluait que les terrains litigieux avaient été enfermés dans cette zone antérieurement à la loi de 1791 ; — Attendu qu'au lieu d'apprécier cette allégation et de décider si les terrains en litige avaient, dès l'époque ancienne de la confection des travaux, été compris dans la zone des fortifications, cas auquel ils auraient dû, de plein droit, être déclarés propriété nationale sans que l'Etat fût tenu de produire des titres de propriété, l'arrêt attaqué a repoussé la demande de l'Etat par le motif qu'il ne produisait pas de titres de propriété ; — Attendu que l'article 20 de la même loi, en indiquant la distance de 20 toises, c'est-à-dire, d'un peu moins de 39 mètres, comme étant celle à laquelle seraient portées les bornes des terrains militaires nationaux et extérieurs aux places, excepte de cette obligation de bornage les terrains qui se trouveront être déjà déterminés par des limites naturelles telles que chemins, rivières et canaux ; — Attendu qu'il résulte de cet article qu'il ne répute limites naturelles que celles qui se trouveraient portées jusqu'à la distance d'environ 39 mètres de la crête des parapets des chemins couverts ; — Attendu qu'il est constaté en fait que la limite de la route royale et du chemin communal indiqué par l'arrêt attaqué comme bordant naturellement la zone des fortifications, ne laisserait à cette zone qu'une étendue beaucoup moindre que 38 mètres : d'où il suit que cette route et ce chemin ne pouvaient être considérés comme formant la limite naturelle prévue et définie par l'article 20 de la loi de 1791 ; — Attendu qu'il suit de ce qui

précède que l'arrêt attaqué, en déclarant les terrains litigieux non dépendant de la zone des fortifications et en les attribuant comme vains et vagues à la ville de Belfort, a faussement appliqué l'article 9 de la loi du 28 août 1792 et formellement violé les articles 13 et 20, titre I, de la loi du 10 juillet 1791 ; — Casse.

Du 24 mai 1844. — C. cass., ch. civ.

56. — La loi ne prévoit pas le cas où il existerait des terrains bâtis ou clos débordant la limite extérieure de la zone, comme elle le prévoyait pour la rue du rempart. En conséquence, la volonté du législateur était que le terrain militaire fût reculé sans délai à sa limite légale du côté de l'extérieur ; toutes les incorporations de terrains que cette mesure nécessitait se trouvaient réalisées par voie d'expropriation tacite.

La raison en est qu'il ne devait pas y avoir en 1791 beaucoup de maisons empiétant sur le domaine de la fortification du côté de l'extérieur et dont la destruction pouvait donner lieu à indemnité. Il y a lieu de considérer, en effet, que depuis 1670 (16 juillet) une ordonnance avait défendu d'édifier aucune maison dans les faubourgs des places frontières et avancées sans en avoir la permission du roi ; que l'ordonnance du 9 décembre 1713 avait renouvelé et précisé cette défense en prohibant les constructions et clôtures en maçonnerie plus près de 250 toises de la palissade du chemin couvert. Ainsi donc, la plupart des constructions qui, en 1791, existaient dans la limite de 250 toises, avaient été ou bien édifiées en contravention aux ordonnances, ou bien bâties en vertu d'une autorisation spéciale et après soumission de démolir à première réquisition de l'autorité militaire ; dans l'un et l'autre cas, il n'était dû aucune indemnité. Il ne pouvait y avoir lieu à dédommagement qu'au profit des propriétaires de maisons construites avant 1670 ; ces maisons ne devaient pas être nombreuses.

57. La loi laisse à l'administration le soin de déterminer

l'étendue exacte du terrain militaire du côté de l'extérieur dans les postes sans chemins couverts (v. l'art. 21 ci-dessus). Elle fixe seulement une distance minima (15 toises) et une distance maxima (20 toises) entre lesquelles devront être plantées les bornes.

58. — Le décret du 10 août 1853 (art. 22, 1^{er} al.) dit que :

La zone des fortifications... s'étend jusqu'aux lignes qui terminent les glacis...

C'est poser le principe que les glacis font partie du domaine militaire ; mais l'important est précisément de savoir à quelle distance doivent finir les glacis. Car la pente des glacis n'est pas si accusée qu'il soit possible à l'œil de reconnaître le point précis où ils finissent et où commence la propriété privée ; il est besoin d'une fixation arbitraire ; elle est dans les articles 20 et 21 de la loi de 1791 et elle n'est que là.

59. — Nous avons vu ci-dessus que la largeur de la rue militaire peut être réduite par décret. Cette réduction de la zone peut-elle aussi avoir lieu du côté de l'extérieur ? Cela ne semble pas douteux : le ministre de la guerre, dans une instruction de 1855 (n° 5 *in fine*), avertissait les directeurs du génie que l'autorité militaire peut réduire la largeur des glacis aussi bien que la rue du rempart et que la loi de 1791 n'avait fixé une largeur légale que pour permettre l'expropriation de ce qui serait jugé nécessaire comme largeur.

60. — Il ne faudrait pas chercher dans la loi de 1791 d'autres fixations chiffrées des dimensions du terrain militaire que celles qui se rapportent à la zone de la fortification. Il est clair que le législateur n'avait pas à préciser pour chaque place l'étendue de tous les *objets faisant partie des moyens défensifs du royaume*. Dans ces conditions, comme les objets en question ont été déclarés propriétés nationales dans l'état et la consistance qu'ils avaient alors, si des diffi-

cultés s'élevaient entre l'Etat et les particuliers au sujet des limites de leurs propriétés joignant le domaine militaire défensif, il appartiendrait au demandeur d'administrer la preuve ou que le domaine national avait telle dimension en 1791 ou que les propriétés privées s'étendaient jusqu'à tel point. Mais la plupart du temps, le litige sera impossible en raison du bornage du terrain militaire qui aura été exécuté et homologué par décret, comme nous le verrons plus loin en traitant de la délimitation du domaine de la fortification.

61. De l'effet de la loi de 1791 sur les servitudes grevant le terrain de la fortification. — En résumé, la loi de 1791 avait exproprié immédiatement (art. 20) les terrains qui empiétaient sur la zone de la fortification du côté du glacis extérieur. Du côté de l'intérieur, elle avait été plus tolérante en permettant aux propriétaires de constructions débordant la rue du rempart d'en jouir jusqu'à leur disparition (art. 15 à 18 combinés).

Mais quel effet avait eu la loi par rapport aux droits de servitude exercés sur le terrain militaire? La loi de 1791 ayant déclaré propriétés nationales les terrains compris entre des limites par elle déterminées, et les servitudes étant des démembrements de la propriété, il paraît bien que les propriétaires des fonds dominants ne pouvaient plus exercer qu'une demande d'indemnité. Autrement, le but poursuivi en 1791, qui était de mettre plus que jamais les fortifications à l'abri des entreprises et des usurpations privées, aurait été manqué.

Et si les servitudes étaient exercées par des administrations publiques dans un intérêt public, se trouvaient-elles aussi supprimées? Oui, comme droits réels. La raison de décider est en effet la même, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une personne morale représentant des intérêts collectifs.

Pourtant, une curieuse affaire de ce genre est venue en 1840 devant la Cour de cassation et a été résolue par elle

dans un sens opposé à la doctrine que nous venons d'exposer.

En 1834, le préfet du Nord, agissant au nom de l'administration de la guerre, assigna le maire de la ville de Douai, tant en cette qualité que comme chef de l'administration des hospices, pour voir dire que la ville et l'hospice général ne jouissaient qu'à titre de simple tolérance de divers conduits, égouts et aqueducs établis sous le terrain des fortifications de la place de Douai, et voir ordonner en conséquence la suppression de ces conduits, égouts et aqueducs.

Deux jugements des 16 avril et 11 août 1836 reconnurent que c'était à titre de propriétaire que la ville jouissait de ces canalisations.

Le préfet fit appel devant la Cour de Douai qui confirma les jugements par les motifs suivants (Dall., *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 55) :

Considérant que l'article 13 de la loi du 10 juillet 1791 n'est point tellement absolu dans sa disposition qu'il ne respecte l'existence des droits privés sur le terrain militaire par lui déclaré propriété nationale ; que cette réserve consacrée par différents articles de la dite loi et plus spécialement par les articles 17 et 18, renferme bien moins une exception rigoureuse (1) qu'un rappel au droit commun ; qu'elle ne saurait être évidemment restreinte, ainsi qu'on l'a prétendu, aux simples particuliers et aux maisons possédées dans les limites du terrain militaire (2), mais qu'elle s'applique à tout possesseur et à des droits surtout constatés par d'anciens travaux incorporés dans les ouvrages de la place et qui ne sont point incompatibles avec l'usage ou la destination militaire ; que telle est ici la position de la ville de Douai qui, antérieure-

(1) Nous croyons, au contraire, que les articles 17 et 18 contiennent une exception rigoureuse, et non susceptible d'extension, en faveur des propriétaires de maisons débordant la limite intérieure de la rue du rempart. Les articles 13 à 19 ne s'occupent que de la rue du rempart.

(2) Mais si. Comme nous venons de le dire, l'article 17 n'a trait qu'aux maisons qui anticipent sur l'assiette de la future rue du rempart. L'article 14, que l'on pourrait citer en cette circonstance, ne parle aussi que de droits appartenant à des *particuliers*.

ment et depuis la dépossession de ses fortifications (1), a joui distinctement et à titre de propriétaire des égouts, canaux et aqueducs, objet du litige

Le préfet se pourvut alors en Cassation, pour violation de l'article 13, titre I, de la loi du 10 juillet 1791, et des articles 540 et 2226 du Code civil, fausse application de l'article 17 de la dite loi, violation des articles 538 du Code civil et 33 de la même loi, en ce que l'arrêt attaqué avait reconnu des droits de servitude et de propriété au profit de la ville de Douai sur des propriétés déclarées nationales par l'article 13 de la loi du 10 juillet 1791. — Le directeur des fortifications faisait remarquer que si les villes étaient déclarées propriétaires des aqueducs construits à travers leurs remparts pour l'écoulement des eaux pluviales et ménagères dans les fossés de l'enceinte, l'administration de la guerre ne pourrait supprimer ces aqueducs et les reporter ailleurs sans payer aux villes une indemnité préalable, ce qui grèverait de servitudes onéreuses les fortifications qui font partie du domaine public et entraverait le perfectionnement des ouvrages de défense. L'article 13 de la loi de 1791 a aboli toutes ces servitudes, sans distinction de celles qui auraient été acquises avant 1791. — Les communautés ainsi dépossédées ne peuvent prétendre à l'indemnité dont le principe a été consacré par les articles 14, 17, 19, 20 et 38 au profit des simples particuliers. La loi de 1791 n'a pas voulu indemniser les communes à raison des terrains et objets de fortifications qu'elle leur enlevait pour les réunir au domaine de l'Etat; ce qui le prouve, c'est qu'elle a réservé aux particuliers leurs droits de propriété et qu'elle n'a réservé les mêmes droits à l'égard des villes que pour les terrains et bâtiments qui, à l'avenir, seraient nécessaires au service militaire. En témoignant moins de respect pour les propriétés des

(1) Ces mots donnent à penser que les remparts de Douai appartenaient à la ville avant 1791.

communes que pour celles des particuliers, le législateur est parti d'une idée dont il ne convient pas aux tribunaux d'examiner la justesse ; il suffit que sa volonté soit clairement exprimée (1).

La Cour de cassation s'exprima comme suit (Dall., *Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 55).

LA COUR ; — Attendu que la loi du 10 juillet 1791 déclare tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, fossés..., canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, propriétés nationales ; qu'en cette qualité, elle attribue la conservation de ces objets au ministre de la guerre, à l'exclusion de tous corps administratifs qui ne peuvent en disposer ni s'immiscer dans leur manutention d'une autre manière que celle réglée par la dite loi ;

Attendu néanmoins que, par son article 18, la loi précitée décide qu'il n'est dérogé en rien aux conditions en vertu desquelles les particuliers qui prétendraient droit sur une partie du terrain militaire national, seraient entrés en jouissance de la propriété et qu'ils seront indemnisés sur le Trésor public, s'ils fournissent le titre légitime de leur possession au cas où ils perdraient une partie du terrain qu'ils possèdent (2) ;

Attendu que les communes sont des personnes civiles qui ont la propriété des biens ou droits sur lesquels leurs habitants ont un droit acquis ; que la loi du 10 juillet 1791 ne les exclut point du bénéfice des dispositions de son article 18 (3) ;

(1) La loi de 1791 a pu enlever à certaines villes la propriété de leurs fortifications, mais elle leur en a enlevé du même coup l'entretien, qui était fort onéreux, et l'a mis au compte de l'Etat. En réalité, il y avait donc compensation.

Concevrait-on qu'une loi qui dépouillait des villes de la propriété des remparts leur laissât la jouissance, à titre de droits réels, des canalisations établies à travers les dits remparts ? Les conclusions du directeur des fortifications nous paraissent irréfutables.

(2) La Cour paraît considérer l'article 18 comme ayant une portée tout à fait générale. Nous répétons que l'article 18 est spécial aux propriétaires des constructions qui débordaient la limite intérieure de la rue du rempart. Il renvoie à l'article 17, lequel, *in fine*, renvoie à l'article 15.

(3) V. les conclusions contraires ci-dessus du directeur des fortifications.

Attendu qu'en appréciant les faits et les actes de la cause, l'arrêt attaqué a jugé que la ville de Douai et l'hôpital général avaient, antérieurement à la promulgation de la loi du 10 juillet 1791, un droit acquis aux prises d'eaux, aqueducs et égouts dont il s'agissait au procès, et que ce droit constituait une servitude du terrain militaire national envers ladite ville et le dit hôpital ; — que cette déclaration n'est point inconciliable avec le principe général posé par la loi du 10 juillet 1791 sur la propriété nationale du terrain militaire ; qu'elle n'est qu'une simple application de l'exception établie par l'article 18 de la même loi (1) ; qu'elle ne fait point obstacle à l'exercice des droits de conservation et de manutention attribués exclusivement par la loi à l'administration, et que, dès lors, l'arrêt qui la contient n'a violé aucune loi ; — Rejette. Du 28 décembre 1840.

62.— En somme, nous ne saurions admettre qu'une ville puisse être déclarée titulaire d'un droit réel sur les terrains de la fortification. Il faut bien que les villes enserrées par des remparts écoulent leurs eaux usées à travers ces remparts et reçoivent par le même endroit des eaux potables ; de même qu'il faut bien que des issues et des voies soient percées à travers la fortification pour permettre les communications. Mais, le jour où les ingénieurs militaires prétendront qu'une conduite ou une porte doit être déplacée ou même supprimée, le département de la guerre n'aura pas à exproprier la ville et à l'indemniser de la privation d'un droit réel quelconque.

A notre sens, le tribunal de Douai devait accueillir la demande du préfet du Nord quant à la nature de la jouissance exercée par la ville. Mais par contre, si réellement le préfet demandait que la suppression des canalisations fût ordonnée par le tribunal, celui-ci devait se déclarer incompétent, car ces canalisations sont des travaux publics.

(1) Nous venons de contredire cette déduction (p. 48, note 1).

CHAPITRE II

CONSTITUTION DU DOMAINE MILITAIRE AUTRE QUE LE DOMAINE DÉFENSIF.

1. — La loi du 10 juillet 1791
2. — Difficultés d'exécution.
3. — L'Empire (décret du 23 avril 1810).
4. — L'article 46 de la loi du 15 mai 1818 (frais de casernement).

1. — LA LOI DU 10 JUILLET 1791.

63. Importance du domaine militaire dans son ensemble. — En dehors des terrains aux formes défensives, le domaine militaire comprend les établissements et logements militaires et les terrains destinés à l'instruction des troupes de toutes armes. Cette seconde partie du domaine, pour n'être pas aussi en vue que la première, n'en constitue pas moins une portion considérable des biens affectés au service de la guerre. Depuis un quart de siècle, il a été construit ou restauré un grand nombre de casernes, il a été créé d'immenses camps d'instruction et plusieurs anciens camps manifestement insuffisants ont été agrandis. Tous ces immeubles édifiés ou organisés à grands frais représentent une richesse foncière énorme (1).

(1) On jugera de l'importance du domaine militaire (nous parlons ici de la fortification aussi bien que du casernement) au regard des immeubles affectés à d'autres services publics en consultant les tableaux des biens immobiliers affectés qui ont été publiés par l'administration des Domaines en 1836 et en 1875 :

le tableau de 1836 accusait un total de biens nationaux affectés se

64. Le casernement sous l'ancien régime. — Sous l'ancien régime, le logement des gens de guerre était une charge imposée aux habitants, qu'il s'agit de troupes tenant garnison permanente ou de soldats de passage. Il en résultait que les soldats étaient disséminés dans les maisons des villes, ce qui rendait très difficile leur rassemblement et leur instruction. D'autre part, il était impossible d'exercer sur eux une surveillance continue et efficace ; d'où des désordres de toute sorte. La discipline souffrait donc de cet état de choses, mais aussi le bien-être du soldat. Car l'obligation de loger ne pesait pas uniformément sur tous les habitants ; il y avait des exceptions et c'étaient, bien entendu, les gens les plus puissants et aussi les plus aisés qui trouvaient le moyen de se faire exempter, en sorte que finalement cet impôt en nature retombait toujours sur le peuple. Vauban écrivait en 1675 :

Dans la plupart des places, les hommes sont logés comme des porcs, à demi nus, à demi-mourant de faim.

65. — Pour remédier en partie à cette condition lamentable des gens de guerre et aussi dans le but de répartir plus uniformément et équitablement sur tout le monde la prestation du logement, les provinces et les villes organisèrent des casernes en utilisant souvent à cet effet d'anciens châteaux ou couvents. L'administration de la guerre, de son

chiffant par 8.778 articles et 536.096.774 francs. Le département de la guerre y entra à lui seul pour 5.499 articles et 205.441.309 fr. ;

le tableau de 1875 accuse un total de biens nationaux affectés qui se chiffre par 14.592 articles et 1.767.969.850 francs. Le département de la guerre entre dans ce total pour 4.978 articles et 737.998 370 francs.

Nous pensons que, depuis 1875, étant donné les travaux de fortification considérables qui ont été exécutés et les vastes acquisitions d'immeubles qui ont eu lieu, en particulier pour l'organisation des grands camps d'instruction, cette proportion n'a pu qu'augmenter.

côté, avait construit des casernes dans l'enceinte des places fortes. Mais ce n'étaient là que des mesures locales.

66. — Dès les débuts de la Révolution, l'on sentit que l'une des premières réformes à faire dans l'armée était de supprimer les abus et inconvénients qui résultaient du logement des gens de guerre chez l'habitant. On trouve la trace de cette préoccupation dans un décret des 23 janvier-7 avril 1790 portant que :

Tous les citoyens sans exception sont et devront être soumis au logement des gens de guerre, *jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à un nouvel ordre de choses.*

Ce décret n'est pas seulement une déclaration de principe : il contient déjà une mesure radicale qui est la suppression de toutes les exemptions relativement à l'obligation de loger les gens de guerre.

67. La loi du 10 juillet 1791, en tant qu'elle a trait au casernement. — C'était un premier pas. La loi du 10 juillet 1791 devait aller plus loin dans la voie des réformes. Nous avons eu déjà à étudier cette loi, qui est un véritable code (1) des prescriptions relatives aux places de guerre et aux villes de garnison de l'intérieur, et nous aurons par la suite à l'examiner encore en détail quand il s'agira des servitudes, de l'administration ou de la police du domaine militaire.

Pour le moment, ce sont les titres IV et V de la dite loi qui nous intéressent ; le titre IV qui traite *des bâtiments et établissements militaires... tant dans les places de guerre et postes militaires que dans les garnisons de l'intérieur* ; le titre V, qui traite uniquement *du logement des troupes.*

68. — L'article 4 du titre IV fait une constatation que nous tenons à noter tout d'abord ; c'est que les dépenses d'en-

(1) Comme le disait un député de la Restauration, la loi de 1791 est le *bréviaire* de l'officier du génie.

tretien, réparations, constructions ou augmentations de bâtiments concernant le service de l'armée avaient été jusqu'en 1791 supportées par les ci-devant provinces et par les villes. Qu'on le remarque bien, la loi parle de la façon la plus générale des *bâtiments*. . . *concernant le service de l'armée*, par conséquent, non seulement de ceux qui étaient affectés au logement des troupes, mais de tous autres, comme sont les magasins, manutentions et hôpitaux .

69. — Ceci dit, quel est l'effet principal, l'innovation capitale de la loi de 1791, titre IV ? On peut résumer cette innovation d'un mot : de même que le titre I^{er} avait constitué le domaine militaire défensif ou domaine de la fortification en déclarant propriété nationale toute parcelle du territoire affectant une forme défensive et susceptible d'être utilisée pour la défense du pays, de même le titre IV, par une disposition symétrique à celle de l'article 13 du titre I, constitue le domaine militaire autre que celui de la fortification qui consiste, nous l'avons dit, dans tous les immeubles affectés au logement et à l'instruction des troupes.

Mais avec quels éléments le législateur constitue-t-il cette seconde partie du domaine militaire ?

C'est bien simple: il confisque (1), plus exactement, il attribue à la nation tous les bâtiments et terrains ayant déjà une affectation militaire. Voici le texte de l'article 1 du titre IV :

Tous les établissements et logements militaires. . . soit que ces divers objets appartiennent à l'Etat ou aux ci-devant provinces et aux villes ; tous les terrains et emplacements militaires, tels qu'esplanades, manèges, polygones, etc., dont l'Etat est légitime propriétaire, seront considérés désormais comme propriétés nationales. . .

70. La portée de l'article 1, titre IV (attribution à la nation de tous les terrains et logements militaires). — Il y a dans la rédaction de cet article deux passages qui pourraient

(1) Le mot *confiscation* éveille une idée de lucre, et il s'agit ici de propriétés sans revenus et avec charges.

faire douter de la généralité absolue de la disposition. Les mots *divers objets* se rapportent plus correctement à des meubles qu'à des immeubles, et, dans l'espèce, plus aisément aux *ameublements et ustensiles* qu'aux *établissements et logements*. D'autre part, le texte, dans la seconde moitié, qui a trait aux terrains et emplacements, ne parle explicitement que de ceux *dont l'Etat est légitime propriétaire*. En sorte que l'on pourrait soutenir, à n'examiner que le texte de l'article 1^{er}, texte capital, que le législateur de 1791 n'a voulu confisquer au profit de l'Etat et déclarer propriétés nationales que les objets *mobiliers*, appartenant aux provinces et aux villes, qui se trouvaient alors exister dans les établissements et logements militaires.

Mais le doute qui peut naître de la rédaction défectueuse de l'article 1^{er} s'évanouit à la lecture de l'article 2 où il est dit que les bâtiments et emplacements déclarés propriétés nationales à l'article précédent sont ceux que le ministre de la guerre jugera utiles pour le service de l'armée ; que les autres, c'est-à-dire ceux qui seront déclarés inutiles, seront vendus au profit de la nation, si la nation en était propriétaire, et resteront la propriété des villes et provinces, si les villes et provinces en avaient déjà la propriété. D'où il suit évidemment que, si des bâtiments et emplacements appartenant aux provinces et aux villes sont reconnus par le ministre utiles au service de l'armée, ils cessent par là même d'être la propriété des villes et provinces et deviennent propriétés nationales.

71. — L'article 3 fournit un argument encore plus puissant quand il dispose que :

Il sera dressé des procès-verbaux de tous les terrains, bâtiments et établissements conservés pour le service de l'armée, ainsi que des ameublements, effets et fournitures qu'ils contiennent, *soit qu'ils appartiennent actuellement à l'Etat, soit qu'ils appartiennent aux ci-devant provinces ou aux villes.*

72. L'affaire de la caserne de Nomeny (jurisprudence).

— Enfin, la jurisprudence confirme cette interprétation. Il a été décidé, par exemple, qu'une caserne municipale occupée par la troupe en 1791 est devenue propriété absolue de l'Etat, et que si elle vient à être désaffectée, c'est au profit de l'Etat et non au profit de la commune qu'elle doit être vendue.

Voici dans quelle affaire (1).

En exécution de la loi de 1791, une caserne de cavalerie, que la ville de Nomeny (Meurthe) avait fait construire, fut mise à la disposition de l'administration de la guerre qui l'utilisa durant une période d'environ trente ans.

En 1820, le ministre de la guerre, la jugeant désormais inutile au service militaire, prit une décision par suite de laquelle remise en fut faite à l'administration des domaines, et c'est alors que le ministre des finances offrit à la ville de Nomeny de mettre cette caserne à sa disposition, à la charge par elle de la conserver entière et de la rendre en bon état de réparations pour le cas où le gouvernement jugerait à propos d'y placer de nouveau des troupes.

La proposition ayant été acceptée, une ordonnance royale, du 6 octobre 1824, régularisa les conditions de la convention conclue entre le ministre et la ville.

Cependant la ville de Nomeny reconnut bientôt que la jouissance de la caserne à de telles conditions lui était bien plus onéreuse qu'utile ; en conséquence, par une délibération du 3 août 1842, le conseil municipal demanda que la caserne lui fût abandonnée *en toute propriété* pour en disposer dans la suite ainsi qu'il aviserait.

Cette demande fut appuyée par le préfet de la Meurthe.

(1) Nous donnons textuellement, sauf de très légères modifications, l'analyse des conclusions des parties dans ce procès, telle qu'elle a été faite par les auteurs du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, année 1848, p. 200.

Mais par décision en date du 7 octobre 1844, le ministre des finances en prononça le rejet en se fondant sur ce que la loi des 8-10 juillet 1791 avait réuni au domaine national tous les bâtiments militaires conservés pour le service de l'armée, d'une manière absolue et sans aucune réserve de droits de retour en faveur des propriétaires ; que, dès lors, la caserne de Nomeny ayant conservé sa destination militaire depuis la loi de 1791 jusqu'en 1820, elle était devenue la propriété définitive de l'Etat ; qu'elle ne pouvait être cédée gratuitement à la ville ; que si la ville trouvait onéreuses les conditions auxquelles la jouissance lui en avait été concédée, elle pouvait renoncer à cette jouissance ; mais que, dans ce cas, la caserne serait vendue au profit de l'Etat.

La ville de Nomeny se pourvut contre cette décision. Elle soutint que la loi du 10 juillet 1791, faite uniquement en vue de pourvoir aux nécessités impérieuses du moment, n'avait voulu que mettre provisoirement à la libre et exclusive disposition du ministre de la guerre tous les bâtiments nécessaires au service de l'armée ; que c'est en ce sens qu'elle dispose que ces bâtiments *seront considérés comme propriétés nationales* ; mais que, du jour où il est reconnu qu'ils ne sont plus utiles au département de la guerre, cette main-mise nationale qui n'a plus d'objet doit cesser, sous peine de consacrer une spoliation que rien ne saurait légitimer. Aussi, disait la ville, l'article 2 du même titre IV de la loi de 1791 a-t-il expressément réservé aux communes la propriété de ceux de ces bâtiments que le ministre de la guerre ne jugerait pas utiles au service de l'armée ; et c'est dans cet esprit que le décret du 23 avril 1810 a restitué à un grand nombre de villes les bâtiments militaires qui leur avaient été enlevés par la loi de 1791. Dans l'espèce, ajoutait la ville, il n'est pas contesté que la caserne litigieuse, construite aux frais de la ville de Nomeny, fût sa propriété

à l'époque de la loi de 1791, et qu'elle soit aujourd'hui inutile au service de l'armée, puisque le ministre de la guerre s'en est dessaisi en faveur du Domaine ; il y a donc lieu d'annuler la décision du ministre des finances et de déclarer que la caserne n'a pas cessé d'appartenir à la ville et qu'elle doit aujourd'hui lui en être restituée en toute propriété.

Le ministre des finances répondit que la loi de 1791 s'est occupée et a réglé le sort de tous les bâtiments militaires existant à cette époque. Ceux conservés pour le service de l'armée, quel qu'en fût le propriétaire, elle les a définitivement attribués à l'Etat ; ceux au contraire jugés inutiles pour ce service, elle en a laissé la propriété à ceux qui en étaient propriétaires. Voilà, disait le ministre, l'économie de la loi ; et il est évident, dès lors, que tous les bâtiments conservés à leur destination militaire, et qui étaient la propriété des villes, ont cessé de leur appartenir par l'effet seul de la loi, pour être réunis irrévocablement au Domaine. Cela est si vrai, disait-il, que le décret du 23 avril 1810, invoqué par la ville, lorsqu'il est venu attribuer à certaines communes désignées la propriété de quelques anciens bâtiments militaires, a disposé par son article 1^{er} que ces bâtiments étaient *donnés en toute propriété aux villes où ils sont situés*. On n'aurait évidemment pas *donné en toute propriété aux villes* des immeubles qui leur auraient déjà appartenu. Si donc une donation expresse a été nécessaire pour dessaisir l'Etat d'une partie des bâtiments qui lui avaient été attribués par la loi des 8-10 juillet 1791, il est certain qu'il est demeuré propriétaire de ceux de ces bâtiments qu'il n'a pas donnés. La caserne de Nomeny se trouvant dans cette dernière situation, le recours de la ville doit être rejeté.

Le recours de la ville fut rejeté en effet par un décret au contentieux rendu dans les termes suivants par le Gouvernement provisoire (21 avril 1848, *Rec. Lebon*, p. 200) ;

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Nous, membres du Gouvernement provisoire,

Vu la loi des 8-10 juillet 1791, titre IV ;

Vu le décret du 23 avril 1810 ;

Vu l'ordonnance royale du 5 avril 1818 ;

Considérant que l'article 1^{er}, titre IV, de la loi du 8 juillet 1791 a déclaré propriétés nationales tous les bâtiments et terrains militaires conservés pour le service de l'armée, soit qu'ils appartiennent à l'Etat ou aux ci-devant provinces et villes, et qu'aux termes de l'article 2, ce n'est qu'autant que ces établissements auraient été jugés inutiles au service de l'armée qu'ils ont continué d'être la propriété des ci-devant provinces et villes ;

Considérant que la caserne de cavalerie de la ville de Nomeny a été conservée en 1791 pour le service de l'armée et y est demeurée affectée jusqu'en 1820 ; que, dès lors, par l'effet de la loi ci-dessus visée, elle était devenue la propriété de l'Etat, et que par suite c'est avec raison que le ministre des finances a refusé de reconnaître à la ville de Nomeny, relativement à la dite caserne, d'autres droits que ceux résultant pour elle de l'ordonnance du 6 octobre 1824 qui l'a mise à sa disposition sous des conditions déterminées :

Art. 1^{er}. — La requête de la ville de Nomeny est rejetée.

73 Nomenclature des terrains et bâtiments conservés pour le service militaire. — Il ne suffisait pas de décider que tous les bâtiments qui seraient jugés utiles au service de l'armée deviendraient propriétés nationales ; il fallait dresser la liste de ces bâtiments pour fixer les droits respectifs de l'Etat, des provinces et des villes. Mais c'était là une besogne ardue devant laquelle l'Assemblée constituante recula. Elle avait bien dressé le tableau des places de guerre et des postes à conserver ; son Comité militaire n'avait eu qu'à faire un choix entre des points fortifiés dont on avait la nomenclature sous la main. Mais la confection du tableau des bâtiments à affecter définitivement au service militaire présentait de bien plus grandes difficultés parce que la répartition des troupes sur le terri-

toire n'était pas soumise comme aujourd'hui à des règles fixes et que, le logement des gens de guerre ayant toujours été assuré par les habitants, on n'avait jamais songé à centraliser des renseignements au sujet des bâtiments que certaines provinces ou communautés avaient destinés au logement collectif des soldats.

Il fut donc décidé que le départ entre les bâtiments à conserver et les autres serait effectué par l'administration :

ART. 3. — Il sera dressé des procès-verbaux de tous les terrains, bâtiments et établissements conservés pour le service de l'armée, ... soit qu'ils appartiennent actuellement à l'Etat, soit qu'ils appartiennent aux ci-devant provinces ou aux villes. Une expédition desdits procès-verbaux sera déposée au département de la guerre, une autre sera remise au directoire du département dans lequel se trouvent les objets ci-dessus mentionnés, et bornée pour chaque département à ce qui le concerne ; et la troisième expédition sera déposée dans les secrétariats militaires des différentes places. Celle-ci sera bornée, pour chaque place en particulier, aux objets renfermés dans la dite place ou qui en sont dépendants.

74. — Les bâtiments jugés inutiles pour le service de l'armée devaient être aliénés au profit du Trésor, s'ils appartenaient précédemment à l'Etat et laissés aux provinces et aux villes, dans le cas contraire, pour en disposer comme elles l'entendraient :

ART. 2. — Ne seront point compris dans l'article précédent (1) les bâtiments et emplacements que le ministre de la guerre ne jugerait pas nécessaires au service de l'armée, lesquels seront dans ce cas remis aux corps administratifs pour faire partie des propriétés nationales aliénables, s'ils appartenaient ci-devant à l'Etat ; et, dans le cas où ils auraient appartenu aux ci-devant provinces ou aux villes, elles continueront d'en être propriétaires.

(1) C'est-à-dire, dans l'article 1^{er} qui déclare propriétés nationales les bâtiments, logements, terrains et emplacements militaires.

75. Mise à la disposition de la guerre des biens nationaux disponibles. — Voilà donc le premier moyen pris par l'Assemblée constituante pour assurer l'installation des services de l'armée et le logement de la troupe, pour constituer le domaine militaire autre que celui affecté à la défense ; elle attribue à la nation ce qui a été édifié par les provinces et les villes et l'ajoute aux bâtiments nationaux ayant aussi même destination.

Mais c'était bien peu au regard des besoins de l'armée. La loi décida donc que ceux des bâtiments nationaux disponibles (1) que le ministre de la guerre croirait pouvoir utiliser ne seraient pas aliénés, mais affectés au service de l'armée :

ART. 6. — Dans les places et garnisons qui manquent de bâtiments militaires, le ministre de la guerre désignera ceux des bâtiments nationaux qui peuvent y suppléer, afin que, s'il y a lieu, il soit sursis à leur aliénation et que, par l'Assemblée nationale, ils puissent être déclarés affectés au département de la guerre comme bâtiments militaires.

76. — Toutefois, comme il apparaissait que les bâtiments militaires construits par l'Etat, joints à ceux des provinces et des villes et même à ceux qui pourraient être affectés par prélèvement sur les immeubles aliénables de la nation, ne suffiraient pas dans tous les cas aux nécessités de la guerre, il fallut maintenir dans la loi, à la charge des citoyens, l'obligation du logement des gens de guerre dans certains cas et spécifier que, dans certains autres cas, ils seraient tenus de louer leurs maisons et locaux à l'administration de la guerre.

77. Compensation accordée par l'Etat aux provinces et villes ; obligations subsistant à leur charge. — Il faut remarquer que l'attribution à la nation des bâtiments affectés

(1) Il y en avait un grand nombre, la loi du 5 novembre 1790 ayant décidé l'aliénation de tous les biens nationaux.

à un usage militaire et appartenant aux provinces et aux villes n'alla pas, de la part de l'État, sans une importante compensation :

ART. 4. — Au moyen de ce qui précède, les dépenses d'entretien, réparations, constructions ou augmentations de bâtiments, renouvellement d'effets et fournitures concernant le service de l'armée qui jusqu'à ce moment avaient été supportées par les ci-devant provinces et par les villes, cesseront d'être à leur charge du jour de la remise qui en sera faite, les dites dépenses devant, à compter de ce même jour, être supportées par la partie du Trésor public affectée au département de la guerre.

Voilà qui est clair. En principe, l'État se substitue aux citoyens dans l'obligation du logement de la troupe. Mais, de même que la confiscation n'avait pas été totale, la substitution n'est pas totale non plus.

Les règles posées à ce sujet par le titre V de la loi de 1791 se résument comme il suit :

les habitants devront encore le logement en nature gratuit dans le cas de marches ou de mouvements imprévus, c'est-à-dire aux troupes de passage (art. 9) ;

les habitants devront le logement en nature à titre onéreux en retour d'un loyer, dans le cas de séjour d'une troupe qui doit tenir garnison (art. 5) ;

mais, toutes les fois qu'il s'agira d'une troupe devant tenir garnison, son logement devra autant que possible être assuré à part dans les bâtiments militaires.

Elle ne logera chez l'habitant que dans le cas de nécessité (art. 5) et faute de bâtiments spéciaux (art. 8). Si la nécessité de loger en ville est établie, il sera pourvu à l'installation de la troupe au moyen de locations passées par les commissaires des guerres dans certaines conditions déterminées aux articles 5, 6, 8 et 9.

78. — Le titre V de la loi édicte deux sortes de prescriptions pour faire respecter l'affectation militaire des immeu-

bles consacrés au service de l'armée (art. 1), de manière que le système de la location ne soit utilisé qu'à défaut de place dans les casernes ; car, malgré l'indemnité, le citoyen paisible n'aimera pas voir ses écuries et les autres dépendances de son habitation envahies par les militaires.

L'administration militaire devra donc remettre aux municipalités un état des logements que contiennent les bâtiments affectés à l'usage de l'armée, afin de permettre aux officiers municipaux de vérifier si les logements qu'ils seront requis de fournir en ville sont bien nécessaires (art. 3). Les mêmes officiers municipaux devront, de leur côté, faire le recensement des locaux qu'il sera le plus aisé de mettre, en cas de nécessité, à la disposition de la troupe sans fouler les habitants, de manière à y avoir recours le cas échéant (art. 4).

79. Résumé. — En résumé, d'après la volonté du législateur de 1791, les services de l'armée et la troupe elle-même seront installés soit dans des bâtiments nationaux, soit dans des locaux privés. Les bâtiments nationaux consacrés à l'armée ont alors une triple provenance : bâtiments à l'État anciennement affectés au service militaire ; bâtiments à l'État à prélever sur le domaine aliénable et à affecter au dit service ; bâtiments anciennement affectés, appartenant aux provinces et aux villes, confisqués au profit de l'État. Les locaux privés pourront momentanément se trouver affectés au service militaire à deux titres différents : à titre gratuit, s'il s'agit de loger une troupe de passage ; à titre onéreux, par prise à bail, s'ils sont occupés par une troupe tenant garnison.

2. — DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION.

80. — Les principes posés par la loi de 1791 étaient très sages et très clairs ; mais ce n'étaient que des principes. La

loi laissait à l'administration un immense travail de classement à faire, qui ne fut point fait parce que trop d'intérêts opposés se trouvaient en présence et surtout parce que la répartition des troupes sur le territoire n'était pas soumise à des règles fixes.

Il y avait l'intérêt de l'Etat qui voulait que la charge du logement des troupes fût le moins onéreuse possible pour son budget et cherchait en même temps à se créer des ressources financières avec la vente des immeubles confisqués et inutiles (1) ; il y avait l'intérêt des villes et bourgs qui désiraient avoir peu de soldats à loger et en même temps reprendre la jouissance d'anciens immeubles construits à leurs frais : il y avait encore l'intérêt de nombreux officiers, fonctionnaires, employés de l'armée qui, installés dans des bâtiments militaires, ne voulaient point les abandonner.

D'autre part, l'armée se trouvait elle-même en transformation complète, et le gouvernement, jusqu'alors toujours certain de pouvoir loger ses troupes chez les habitants, n'avait jamais songé à instituer des garnisons à effectifs déterminés et réparties d'une manière régulière sur toute l'étendue du royaume. On n'avait jamais étudié ni arrêté les bases d'une assiette de logement ni pour les régiments ni pour les employés militaires, ni pour les officiers. Dans ces conditions, comment fixer le point où commençaient les obligations des municipalités et où se transformaient celles de l'Etat ? Il fallait tout régulariser par une étude approfondie des détails et l'Assemblée nationale s'était bornée à émettre des principes généraux, laissant les mesures d'exécution à des ministres sans cesse renouvelés et à des fonctionnaires qui voyaient chaque jour se modifier leurs attributions et leur nom même (2).

(1) Plutôt que de les affecter au service de l'armée selon le vœu de la loi de 1791, titre IV, art. 6. Il est question ici des biens nationaux dont l'aliénation avait été ordonnée par la loi du 5 novembre 1790.

(2) Lieutenant-colonel du génie C. Lecomte, *Note au sujet du logement des troupes de garnison (obligations respectives de l'Etat et des communes)*, *Revue du génie militaire*, t. 18, 2^e semestre 1899, p. 505-532 et 605-630.

81. La loi de 1791, titre 4, article 1^{er}, a produit son effet malgré l'absence des actes qu'elle avait prévus. — Dans ces conditions, s'il s'élève des contestations entre l'Etat et les départements ou les communes touchant la propriété de vieilles casernes ou bâtiments militaires, il n'est pas possible pour les trancher de recourir aux procès-verbaux dont parle l'article 3 du titre IV de la loi de 1791, lesquels paraissent n'avoir jamais été établis, du moins d'une façon générale ; il y a lieu, dans chaque cas, d'examiner quelle était en 1791 l'affectation de fait ou de droit de l'immeuble litigieux et quels sont les conventions ou les événements qui ont pu modifier cette affectation dans la suite.

82. Affaire de la maison Vincentelli, à Calvi (jurisprudence). — Le Conseil d'Etat a décidé que la rédaction des procès-verbaux est une mesure d'ordre en l'absence de laquelle la loi de 1791, titre 4, article 1^{er}, n'a pas moins eu son effet. Voici à quelle occasion.

La question s'était posée de savoir si la maison Vincentelli occupée à Calvi par le service militaire depuis 1774, avait été réunie au domaine de l'Etat par la loi du 10 juillet 1791.

Le conseil de préfecture décida (27 juillet 1831) que la question ne pouvait être résolue que par l'application des actes administratifs faits en vertu et pour l'exercice de la loi du 10 juillet 1791 ; que les actes consistaient dans les procès-verbaux prescrits par l'article 3, titre IV, de la dite loi, et que, n'étant pas produits, il n'y avait pas matière à décision.

Le maire de Calvi en appela au Conseil d'Etat, soutenant, dans l'intérêt de la commune, que l'Etat n'avait pas été mis en possession légalement puisqu'il ne représentait pas les procès-verbaux qui auraient été dressés en exécution de la loi de 1791 ; que, dès lors, la propriété n'avait pas cessé d'appartenir à la ville ; qu'ainsi le conseil de préfecture

avait méconnu les droits de celle-ci en refusant de statuer et qu'il aurait dû condamner l'Etat à déguerpir.

Le ministre de la guerre répondit, en défense, que par le seul fait de la promulgation de la loi de 1791, la maison Vincentelli avait été incorporée au domaine militaire ; que les procès-verbaux dont parle cette loi n'étaient qu'une mesure d'ordre et qu'elle n'avait pas ordonné qu'ils fussent dressés contradictoirement avec les provinces et les villes, ce qui prouvait que cette formalité n'était pas de rigueur. Le ministre faisant observer ensuite que les bâtiments avaient été réparés et même reconstruits en partie aux frais de l'Etat.

Le ministre des finances présenta des observations en ce sens et le pourvoi fut rejeté en ces termes (1) :

Louis-Philippe,

Vu l'arrêté de l'intendant de la Corse du 4 octobre 1770 ;

Vu l'inventaire du 22 septembre 1774 ;

Vu l'ordonnance de l'intendant de la Corse de 1788 et portant qu'il serait payé une somme de 78 francs pour les loyers de la maison du Monte Vincentelli ;

Vu l'extrait de l'état général des édifices nécessaires au service de la guerre dans la place de Calvi, ledit état dressé conformément à l'arrêté des consuls du 13 messidor an X et où se trouve portée la caserne dite Monte Vincentelli ;

Vu la loi du 10 juillet 1791, notamment les articles 1, 2, 3 et 4 du titre IV de ladite loi ;

En ce qui touche la destination de la maison dite Monte Vincentelli à l'époque de la loi du 10 juillet 1791 : — Considérant qu'il est établi soit par l'inventaire qui eut lieu le 22 octobre 1774, soit par le mandat délivré le 13 décembre 1788, que la maison dite Monte Vincentelli a été occupée longtemps avant 1789 pour le service des troupes en garnison dans la ville de Calvi ;

Considérant que cette destination, non interrompue depuis, est prouvée soit par l'état des édifices propres au service militaire, dressé en exécution de l'arrêté du gouvernement du 13 messidor

(1) *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1835, p. 174.

an X où se trouve portée la maison dite Monte-Vincentelli comme affectée au service de l'artillerie, soit par les comptes de dépenses qui attestent que ce bâtiment a été entretenu aux frais du ministère de la guerre avant et depuis 1791 ; — D'où il suit qu'à l'époque de la loi du 10 juillet 1791, le bâtiment dont il s'agit était affecté au service du département de la guerre et que, dès lors, par l'article 1^{er} du titre IV de ladite loi, ce bâtiment a été déclaré propriété nationale et réuni au domaine de l'Etat ;

En ce qui touche le défaut d'inventaire qui devait être dressé en vertu de l'article 3 du titre IV de ladite loi : — Considérant que la réunion prononcée par l'article 1^{er} n'a pas été subordonnée à la rédaction du procès-verbal prescrit par l'article 3, qui n'est qu'une mesure d'ordre dont l'omission ou la non production n'a pu faire et ne fait pas obstacle à l'application de l'article 1^{er} sus-énoncé, lorsqu'il est d'ailleurs prouvé que le bâtiment dit Monte-Vincentelli était, à l'époque de la promulgation de la loi du 10 juillet 1791, affecté au service de la guerre ;

ART. 1^{er}. — La requête du maire de Calvi est rejetée.

ART. 2. — L'arrêté du conseil de préfecture de la Corse, du 27 juillet 1831, est annulé.

ART. 3. — Le bâtiment dit Monte-Vincentelli continuera d'être affecté au service militaire en conformité de l'article 1^{er} du titre IV de la loi du 10 juillet 1791.

83. Masse de casernement. — L'Etat avait donc pris à sa charge la construction, l'entretien et au besoin le loyer des bâtiments militaires. Pour faire face en particulier aux dépenses du logement, une loi des 27 septembre-12 octobre 1791 établit une masse de casernement :

A compter du 1^{er} janvier 1791, il sera établi une masse de 16 liv. 10 sous par an, sur le pied du complet de l'armée, par chaque officier général de l'état-major, de l'artillerie, du génie, officier supérieur et autre, sous officier et soldat de toute arme, chirurgien-major et aumônier, pour subvenir aux dépenses d'entretien, réparations, constructions ou augmentations des bâtiments faisant partie des logements ; — A celles de leurs ameublements et ustensiles ; — Et aux dépenses résultant du loyer de maisons, dans les lieux où il n'y aura pas de logements militaires pour y caserner les troupes de ligne, conformément à l'ar-

ticle 8 du titre V du décret du 8-10 juillet 1791 concernant la conservation et classement des postes militaires.

Il est spécifié à l'article 2 que la même masse servira au paiement en argent du logement des officiers et fonctionnaires militaires quand le logement ne pourra leur être fourni en nature.

84. Les maisons particulières isolées. — Le décret des 23 mai 1792-18 janvier 1793 *relatif au logement et casernement des troupes et des fonctionnaires militaires* contient une disposition qui montre la volonté que l'on avait alors de rassembler de plus en plus les officiers et les soldats dans les casernes, de substituer le système du groupement au système ancien de la dispersion. Alors que la loi de 1791 avait simplement prescrit qu'il serait fait un choix entre les immeubles à conserver et ceux à aliéner, la loi nouvelle limite le choix en décidant qu'il ne sera conservé aucune des maisons particulières isolées qui servaient à donner le logement en nature aux officiers :

ART. 4. — Les maisons particulières, placées dans l'intérieur des villes, et qui ne seront point comprises dans l'enceinte des établissements militaires, comme ouvrages de fortifications, arsenaux, fonderies, etc., ne pourront être conservées pour servir de logement aux officiers de génie et d'artillerie, ainsi qu'aux autres officiers détachés ; elles seront vendues comme tous autres biens nationaux, ou rendues aux villes, si elles leur appartiennent, à moins que, sur la proposition du roi, le Corps législatif n'en détermine un autre emploi pour l'avenir. — Aucun nouveau logement ne pourra être établi à l'avenir pour les mêmes officiers, à moins que ce ne soit dans des bâtiments servant actuellement et habituellement de casernes et pavillons.

Les intéressés ne se prêtèrent pas de bonne grâce à cette expulsion :

Les officiers et employés militaires se trouvaient donc dans l'obligation de quitter les maisons qu'ils occupaient en dehors des

établissements militaires et des casernes, en échange de l'indemnité de logement ou d'une installation dans les bâtiments militaires dans les conditions exigées du règlement annexé à la loi du 23 mai 1792.

L'exécution de la loi rencontra d'unanimes résistances L'administration militaire ne se prêtait pas à abandonner des immeubles qui pouvaient lui être utiles plus tard (1).

85. Un incident : les Domaines mettent en vente des immeubles militaires.— . Un événement survint qui montra combien la loi de 1791 était d'une application difficile tant que les listes ou procès-verbaux des bâtiments utiles au service militaire n'avaient pas été confectionnés et arrêtés.

La loi du 28 ventôse an IV (2) créa deux milliards quatre cents millions de mandats territoriaux pour remplacer les assignats en leur affectant comme gage (art. 4) :

Tous les domaines nationaux situés dans toute l'étendue de la République.....

L'article 7 déclarait, il est vrai, que le législateur ne comprenait point

dans les domaines nationaux hypothéqués aux mandats, les bois et forêts au-dessus de trois cents arpents et les maisons et édifices destinés par la loi à un service public.

Ajoutons qu'une loi spéciale (3) édictée le 4 ventôse, quelques semaines avant celle dont nous nous occupons, avait ordonné la formation d'un tableau des édifices nationaux occupés par des établissements publics et décidé qu'il ne serait à l'avenir disposé d'aucun de ces édifices sans l'autorisation du Corps législatif.

(1) Lieutenant-colonel Lecomte, *op. cit.*

(2) *Bulletin des lois*, premier trimestre de l'an IV, B. n° 34, n° 252.

(3) Le *Bulletin des lois* (2^e trim. de l'an IV, B. n° 30, n° 203) ne donne que le titre de cet acte législatif dont l'intérêt était pourtant général.

Si l'on avait tenu compte de cette loi du 4 ventôse dans l'application de la loi du 28 du même mois, on aurait considéré que la dite loi du 4 défendait de disposer des immeubles *occupés, lors de sa promulgation*, par des services publics.

Mais il semble que cette interprétation ne fut pas admise. Comme, dans le court espace de temps qui s'était écoulé entre le 4 et le 28, le relevé des immeubles effectivement occupés n'avait pu être fait, l'administration des Domaines considéra vraisemblablement qu'en l'absence de ce document, elle pouvait restreindre à son gré la disposition exceptionnelle de l'article 7 de la loi du 28 ventôse.

Ce qui est certain, c'est que, les maisons et édifices destinés au service militaire n'ayant jamais été désignés par personne, il se trouva que certains bâtiments affectés à ce service furent vendus sans scrupule à des porteurs de mandats. D'où conflit entre les administrations militaires qui ne voulaient point quitter les immeubles vendus et les acheteurs qui demandaient à entrer en possession. Le Corps législatif fut obligé d'intervenir et par la loi du 11 fructidor an IV (1),

Le Conseil des Cinq-Cents . . . considérant . . . combien il serait contraire aux intérêts de la République d'aliéner ou de vendre ceux des domaines nationaux qui, dans les places de guerre, peuvent être nécessaires au service militaire et particulièrement aux travaux du génie et de l'artillerie ;

Considérant néanmoins que plusieurs soumissions ont été faites pour des terrains ou bâtiments actuellement employés à ce genre de service, dont il convient de prévenir la vente. . .

Décida ce qui suit :

ART. 1^{er}. — Toutes soumissions qui pourraient avoir été faites ou qui le seraient à l'avenir pour des terrains ou bâtiments actuel-

(1) *Bull. des lois*, 2^e sem. de l'an IV, B. n^o 72, n^o 662.

lement employés au service militaire dans les places de guerre, sont et demeurent provisoirement suspendues.

Il convient de remarquer la portée restreinte de ce texte qui ne vise que les terrains et bâtiments *des places de guerre* sans parler de ceux des garnisons de l'intérieur et qui, en outre, ne suspend que provisoirement l'effet des contrats d'aliénation.

Le Corps législatif espérait d'ailleurs qu'un grand nombre des soumissionnaires intéressés renonceraient à leurs acquisitions et ordonnait qu'à ceux-là les sommes consignées seraient rendues sans frais ni retenue. Quant aux autres, qui ne voudraient pas rompre leur contrat, la loi décidait, comme compensation :

qu'ils seraient dispensés, sans encourir la déchéance, de fournir le paiement de l'objet par eux soumissionné jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué.

86.— Enfin, pour empêcher à l'avenir une pareille confusion entre les immeubles nationaux à conserver et ceux qui pouvaient être vendus, la loi ordonnait la confection du tableau des immeubles à réserver aux services publics sur l'ensemble des domaines nationaux :

4. — Le Directoire exécutif présentera incessamment au Corps législatif le tableau de tous les domaines nationaux qu'il croira nécessaire de consacrer à un service public et de distraire de l'état des biens à vendre (1).

(1) Il importe de remarquer ici une différence entre les lois du 4 ventôse et du 11 fructidor an IV. La loi du 4 ventôse demandait un relevé de tous les immeubles occupés par des services publics. La loi du 11 fructidor prescrit la confection d'un état des immeubles à conserver pour les services publics parmi les domaines nationaux aliénables. Les deux prescriptions ont chacune un objet différent.

Une loi du 7 germinal an IV avait ordonné l'impression des tableaux des domaines nationaux non aliénés.

87. Les tableaux des immeubles nécessaires aux services de la guerre n'ont jamais été dressés. — En tout cas, les tableaux des immeubles affectés ou à affecter aux services de l'armée ne purent jamais être obtenus, malgré les circulaires adressées à ce sujet par divers ministres de la guerre, malgré même l'arrêté des consuls du 13 messidor an X, qui ordonna la confection, dans un délai de trois mois, d'un état des édifices propres aux casernements, magasins, hôpitaux, etc., nécessaires au service de la guerre. Les consuls voulaient fixer eux-mêmes la consistance du domaine affecté au département de la guerre :

ART. 4. — D'après les rapports faits sur les dits états et projets par les ministres des finances et de la guerre, les consuls décideront définitivement quels édifices devront rester à la disposition du ministre de la guerre et quels autres doivent être remis au ministre des finances

Mais l'arrêté du 13 messidor ne fut pas exécuté. Et c'est regrettable. Car, on peut dire que, faute de ce tableau, la loi de 1791 est restée incomplète en ce qui concerne le casernement.

En fait, dit le lieutenant-colonel Lecomte (1), ce fut le ministre de la guerre qui détermina les immeubles à conserver dans le domaine militaire.

Comme nous l'avons vu ci-dessus (n° 82), le Conseil d'Etat a jugé que l'affectation de fait résultant de l'occupation était suffisante pour prouver les droits de l'Etat en matière de domaine militaire et que l'inventaire général, toujours prescrit par les lois, toujours réclamé par les circulaires ministérielles, mais qui ne fut jamais dressé, n'était pas nécessaire pour les établir.

(1) *Op. cit.*, p. 523.

3. — L'EMPIRE (DÉCRET DU 23 AVRIL 1810).

88. — La Révolution avait donc fait œuvre puissante de centralisation en ce qui concerne les bâtiments militaires : elle avait voulu que la propriété de tous ces immeubles fût attribuée à l'Etat et, en retour, que l'Etat assumât toutes les dépenses d'entretien et de constructions nouvelles. C'était très simple, comme tant d'autres points de la législation révolutionnaire ; mais ce n'était guère pratique. On s'aperçut vite que les avantages résultant de la collation à l'Etat de la pleine propriété des bâtiments militaires étaient complètement illusoires, tandis que les charges corrélatives étaient écrasantes et ne pouvaient être réduites, puisque les biens étaient grevés d'une affectation qu'il n'était pas possible de supprimer. Il fallut bien revenir en arrière, abandonner quelque peu les idées centralisatrices de la Révolution et faire de nouveau appel au concours des communes pour la construction et l'entretien du casernement.

89. Obligation imposée aux villes de fournir un champ de manœuvre. — Le premier acte fait dans ce sens fut une décision de Napoléon en date du 2 mars 1808 portant que, partout où il y a garnison, la ville doit fournir un champ de manœuvre. Nous sommes étonnés aujourd'hui de l'audace d'un tel procédé qui consiste à imposer des obligations à des communes par la vertu d'un simple vouloir du chef du pouvoir exécutif ; mais, en 1808, la distinction des pouvoirs législatif et exécutif n'existait guère qu'en théorie ; en fait, l'empereur imposait sa volonté toute puissante, et il était toujours obéi (1).

(1) Nous verrons, en étudiant la matière des servitudes défensives un autre abus de pouvoir commis par l'empereur quand il étendit arbitrairement (décret du 9 décembre 1811) à une zone kilométrique la défense de bâtir autour des places fortes qui auparavant ne grevait les propriétés qu'à la distance de 250 toises seulement.

Du reste, la décision du 2 mars ne s'appliquait évidemment qu'aux villes dépourvues de terrains de manœuvres et ce qu'elle imposait à ces villes, ce n'était pas l'acquisition et la remise au département de la guerre des terrains jugés nécessaires à l'instruction des troupes, mais la location de ces terrains pour une certaine partie de l'année. L'instruction du 15 mars 1808 est explicite à ce sujet :

Je dois vous faire observer (disait le ministre de la guerre) :

1° Que l'obligation qui résulte, pour l'avenir, de la décision de Sa Majesté ne concerne point celles des villes de guerre où il existe des esplanades et des champs de manœuvres suffisants qui font partie du terrain militaire ;

2° Que cette même décision n'est point de nature à recevoir une application permanente.

Il suffira donc, pour remplir les intentions de Sa Majesté, qu'à l'approche des saisons pendant lesquelles se font les manœuvres et exercices, M. le général commandant la division se concerta avec M. le préfet du département pour la désignation d'un terrain compris dans l'arrondissement communal du lieu de la garnison et dont l'étendue superficielle devra toujours être proportionnée au nombre effectif des troupes qu'il s'agira de faire manœuvrer.

Il devait être pourvu aux frais de location ou d'indemnité à payer en conséquence aux propriétaires des emplacements désignés par une somme à faire figurer à l'article des dépenses imprévues dans le budget des communes ou par tout autre moyen que pourrait suggérer le ministre de l'intérieur (1).

(1) Une circulaire du 13 juillet 1819, relative aux champs de manœuvres, adressée par le ministre de la guerre aux lieutenants-généraux, préfets, directeurs des fortifications et intendants militaires, donne à croire qu'il avait été rendu un décret le 15 octobre 1810 pour imposer aux villes de garnison l'obligation de fournir un champ de manœuvres. Le ministre s'exprimait comme il suit :

« Je me suis fait rendre compte de plusieurs demandes formées « par MM. les chefs de corps de la garde royale et de la ligne afin

90. Décret du 23 avril 1810. — Mais l'obligation, imposée aux communes, de fournir un champ de manœuvre, n'était que le prélude d'une mesure générale par laquelle, dans le plus grand nombre de villes et pour la plus grande partie des bâtiments militaires, les dépenses de construction et d'entretien allaient redevenir une charge municipale.

En effet, le 23 avril 1810, un décret impérial parut, avec l'intitulé suivant :

Décret impérial portant donation aux villes de casernes et autres bâtiments militaires à la charge de les entretenir.

qui transférait à un grand nombre de villes, énumérées dans un état annexe, la propriété d'immeubles également énumérés dans le même état :

ART. 1^{er}. — Les casernes, hôpitaux, manutentions, corps de garde et autres bâtiments militaires portés dans l'état annexé au présent décret sont donnés en toute propriété aux villes où ils sont situés.

« d'obtenir dans leurs garnisons respectives des champs de manœuvres pour l'infanterie et même pour la cavalerie. Ces demandes ont donné lieu à l'examen de la question de savoir quels sont les moyens de se procurer les terrains nécessaires à l'instruction des troupes et quelle est l'étendue qu'il convient de leur donner.

« Je me suis convaincu, relativement au premier point de la question, qu'antérieurement au décret du 15 octobre 1810, il n'existait aucune disposition réglementaire pour cet objet de service, qui se trouvait abandonné aux traditions de l'usage dans chaque localité, et que ce décret avait eu pour but de procurer sans frais pour l'Etat, à celles des garnisons d'infanterie qui en étaient dépourvues, un champ de manœuvres dont la dépense était supportée par les villes, à titre de compensation pour les bénéfices qu'elles retirent sur les consommations de la troupe ; mais qu'il ne fut pas question, dans cet acte de gouvernement, de champs de manœuvres pour la cavalerie, parce que sans doute une semblable mesure aurait entraîné les communes dans des dépenses trop considérables... »

Nous n'avons pu retrouver le décret du 15 octobre 1810 : il ne figure pas au *Bulletin des lois*.

La donation était parfaite en vertu de l'émission du décret ; mais la remise effective devait être faite par des décrets spéciaux :

ART. 2. — Le remise desdits bâtiments et établissements militaires sera faite en vertu de décrets spéciaux qui seront rendus pour chaque ville sur le rapport de notre ministre de la guerre et d'ici au 1^{er} juin.

91. Sa portée restreinte. — Pour comprendre l'acte du 23 avril 1810, il importe d'abord d'en préciser la portée et de bien se garder, comme on le fait quelquefois, de lui attribuer une vertu universelle s'étendant à toutes les villes de garnison et à tous les locaux de ces villes occupés par des services militaires. En réalité, le décret en question n'a eu qu'un effet limité : il ne s'applique ni à toutes les villes, ni à tous les bâtiments, ni dans son texte, ni dans son esprit.

92. — Il ne s'applique pas à tous les bâtiments ; le texte spécifie :

bâtiments militaires portés dans l'état annexé au présent décret ;

et, dans une circulaire du 5 octobre 1810 rédigée en vue d'assurer l'application successive du décret du 23 avril aux villes qui n'y étaient pas dénommées, le ministre déclare expressément :

Je dois vous faire connaître que les dispositions de la présente circulaire ne s'appliquent point aux bâtiments des citadelles, forts, châteaux et postes militaires isolés. La même exception aura lieu aussi dans les villes qui sont places de guerre pour tous les bâtiments affectés particulièrement au matériel du service du génie et de l'artillerie.

93. — Le décret du 16 septembre 1811, émis dans le but de fixer les règles d'administration des établissements militai-

res rendues nécessaires par le nouvel ordre de choses, met dans des chapitres à part, au moins pour les villes non fortifiées, les dispositions qui concernent les bâtiments des communes et celles qui regardent les bâtiments de l'Etat. Quant aux bâtiments situés dans les villes fortifiées, le décret ne règle l'administration que de ceux qui appartiennent aux communes (art. 2) ; pour les autres, le ministre de la guerre disait dans une circulaire du 4 octobre 1811 :

Il n'est rien changé au mode d'administration actuel pour ceux des casernements de places de guerre qui resteront définitivement à la charge de mon ministère.

94. Mais on avait l'intention de l'étendre aux autres villes. — Le décret ne s'applique pas non plus à toutes les villes, par la raison qu'il est et a voulu être limitatif et ne toucher provisoirement que les seules villes où étaient situés les bâtiments énumérés dans l'état annexe. Ce qui n'empêche nullement que la mesure édictée le 23 avril 1810 n'ait été, dans l'esprit du pouvoir central, une mesure *de principe* (1) que l'on n'avait voulu imposer brutalement qu'à des cités reconnues prospères, mais dont la généralisation devait avoir lieu à la diligence combinée des autorités civiles et militaires. Dans la circulaire du 11 mai 1810, qui transmettait ampliation du décret du 23 avril aux préfets, aux commissaires des guerres et aux directeurs des fortifications, le ministre de la guerre formulait les recommandations suivantes :

Il me reste à faire observer plus particulièrement à MM. les préfets que les villes comprises dans le tableau dont l'extrait se trouve ci-après sont celles qui ont été reconnues en état de supporter les dépenses de leur casernement eu égard aux revenus

(1) Circ. du 11 mai 1810 pour l'exécution du décret du 23 avril 1810, 2^e ligne ; Circ. du 4 octobre 1811 pour l'exécution du décret du 16 septembre précédent, 2^e ligne : *décret de principe* du 23 avril 1810 sur le casernement.

dont elles jouissent. Mais, comme il en est beaucoup qui, par les cessions absolues de bâtiments excédant les besoins du service dont elles seraient gratifiées, et qui à raison d'ailleurs de leur position topographique trouveraient des avantages réels dans les garnisons permanentes qu'elles désirent pour la plupart obtenir, MM. les préfets pourront, en se concertant de même avec MM. les directeurs du génie et les ordonnateurs, faire comprendre ces villes dans le travail d'exécution du décret du 23 avril et y joindre les demandes qu'elles auraient formées afin d'être soumises à l'application de ce décret, soit pour la totalité, soit pour une partie seulement des établissements militaires qu'elles renferment, selon que leurs moyens seront plus ou moins étendus.

C'est pour assurer l'effet de cette dernière disposition qui est entièrement conforme aux vues de Sa Majesté que je généralise l'expédition de la présente circulaire en l'adressant aussi à ceux de MM. les préfets, les ordonnateurs et les directeurs dans les arrondissements desquels il ne se trouve point de villes qui soient nominativement comprises dans l'état joint au décret dont il s'agit.

Le ministre a soin d'ajouter en terminant que Sa Majesté verra d'ailleurs avec satisfaction le soin que vous aurez pris d'étendre l'effet des mesures qu'elle a prescrites

95. — On se mit à la tâche dans les départements ; mais, comme on n'allait pas assez vite au gré du maître qui peut-être craignait de se heurter aux difficultés et à l'inertie qui, dans la période révolutionnaire, avaient toujours empêché que l'assiette du casernement fût fixée, le ministre de la guerre fit parvenir le 5 octobre de la même année 1810 aux préfets, aux commissaires ordonnateurs des guerres et aux directeurs des fortifications, une nouvelle circulaire traitant spécialement de la généralisation du décret du 23 avril 1810 et de son application aux villes qui n'y étaient point visées. Le ministre se félicitait d'avoir adressé la circulaire précédente (11 mai) à tous les préfets, même à ceux que ne concernait pas le décret :

J'ai vu avec plaisir que l'application de cette mesure avait déjà produit des résultats satisfaisants dans plusieurs départements ;

mais l'intention formelle de Sa Majesté étant de lui donner toute l'extension dont elle peut être susceptible, il est indispensable que vous en poursuiviez l'exécution sans aucun délai, en vous concertant de nouveau, afin de faire dresser, suivant le modèle ci-joint, pour chaque ville de garnison fortifiée ou non fortifiée qui n'a pas été nominativement soumise aux dispositions du décret du 23 avril, un procès-verbal de reconnaissance des bâtiments militaires et d'assiette de casernement. Ce procès-verbal devra être accompagné d'une délibération du conseil municipal qui fasse connaître exactement quels sont les revenus et les charges de la ville et les bâtiments militaires qui pourraient lui être cédés, soit que la cession doive comprendre la totalité de ces bâtiments, soit qu'elle ne doive s'appliquer qu'aux casernes proprement dites, ou même se restreindre aux établissements dépendant de l'administration de la guerre.

96. — Pour simplifier la besogne des conseils municipaux et leur ôter tout prétexte d'atermoiement, le ministre traçait aux maires le canevas des procès-verbaux des séances où la question du casernement devait être agitée. Il fallait y indiquer d'une manière précise :

la nomenclature des bâtiments militaires sis dans la commune, avec leur destination actuelle ;

le nombre d'hommes, de chevaux, de denrées et d'effets que chaque bâtiment pouvait contenir ;

l'aperçu de la première dépense de mise en état et l'évaluation des frais annuels d'entretien ;

les bâtiments à conserver pour le casernement et les bâtiments à céder aux villes sans restriction ;

enfin, pour ces derniers, l'estimation approximative de leur valeur foncière.

Dans la circulaire du 4 octobre 1811, qui traitait de l'application du décret du 16 septembre précédent, le ministre revenait encore sur la question de l'extension du décret du 23 avril 1810 :

Je vous recommande néanmoins, disait-il, de poursuivre tou-

jours, envers les villes de garnison, l'effet des dispositions prescrites par ma circulaire du 5 octobre 1810, pour déterminer à leur égard l'application du décret du 23 avril, l'intention formelle de Sa Majesté étant que mon ministère ne reste chargé des établissements relatifs au logement et au service des troupes que dans les villes fortifiées ou non fortifiées qui seraient définitivement reconnues hors d'état de pourvoir à l'entretien et aux réparations de ces établissements.

97. Qualités de cet acte. — Ce qui fit la force du décret de 1810, ce fut sa précision et sa limitation. Alors, en effet, que la Révolution avait émis des principes dans la loi de 1791 (tit. IV, art. 1 et 2) et avait remis à plus tard (art. 3) la confection de procès-verbaux qui ne furent établis qu'à grand'peine et en bien peu d'endroits, Napoléon, génie pratique, nomma et désigna expressément les immeubles qu'il remettait aux communes à charge d'entretien ; l'état annexé au décret de 1810 fait même connaître la capacité de chaque bâtiment pour le logement soit de l'infanterie, soit de la cavalerie ; enfin, pour que la mesure fût acceptée sans trop de difficultés, Napoléon, par une habileté suprême, fit évaluer en chiffres les charges nouvelles qu'il imposait aux villes et fit insérer ces évaluations dans l'état annexé au décret en mettant en regard les chiffres des revenus communaux. Or, la lecture comparée des deux colonnes des revenus des villes et des dépenses annuelles nouvelles convaincra tout le monde que les villes ne pouvaient, sans mauvaise grâce, protester. Pour ne citer que quelques villes au hasard, conçoit-on des réclamations de la part de la ville d'Ostende qui recueillant par an 1.077.130 francs de revenus, voyait l'Empereur lui demander de prélever là-dessus, pour le casernement, une somme de 16.149 francs ? de la part de la ville de Montpellier, dont les recettes annuelles étaient de 397.077 francs, et qui se trouvait imposée seulement de 8.168 francs ? de la ville de Nantes, qui accuse le

chiffre énorme de 882.854 francs de recettes, et qui n'aura à supporter, en fait de charges nouvelles, qu'une dépense de 5.420 francs ? de la ville de Montauban, imposée d'une somme de 1.200 francs d'entretien pour un revenu de 195.428 francs ?

98. Diverses mesures en aggravent les dispositions. — Mais, comme nous venons de le dire, si ce fut une habileté de Napoléon de préciser et de mettre des chiffres pour ne pas effrayer les municipalités, il faut bien avouer que ces évaluations n'étaient qu'un trompe-l'œil, puisqu'elles représentaient uniquement la moyenne des dépenses d'entretien faites depuis dix ans. Elles n'engageaient pas l'Etat pour l'avenir et ne signifiaient nullement que les charges nouvelles imposées aux communes seraient limitées à ces nombres pris comme maximums. Le décret de 1810 ne disait-il pas déjà prudemment, en son article 3, que les villes chargées de l'entretien des bâtiments militaires devraient, à cet effet :

porter, dans leur budget, une somme *au moins pareille* à celle qui est indiquée dans l'état pour les réparations ?

99. — La circulaire du 11 mai 1810 vint rapidement faire connaître que l'obligation d'entretien commençait pour les villes à dater du 1^{er} juillet 1810 et que les frais de location, lorsque les bâtiments militaires étaient pris à bail de particuliers, s'ajoutaient pour les villes aux dépenses d'entretien :

Comme la première disposition à faire, disait le ministre est de pourvoir aux dépenses du casernement dans les villes qui en sont chargées, j'invite MM. les préfets à faire porter par supplément aux budgets de ces villes, à compter de l'époque fixée par l'article 3 du décret, une somme au moins égale pour 1810 à la moitié de celle mentionnée au tableau et qui est une évaluation moyenne des fonds qu'on a appliqués depuis dix ans à l'entretien et aux réparations ordinaires des bâtiments militaires des dites villes, non compris les frais de location des établissements formés

dans des bâtiments particuliers ; de sorte qu'il faudra ajouter le montant de ces locations aux dépenses d'entretien, dans les budgets des villes où il existe des établissements militaires pris à loyer, dont elles sont également chargées.

100. — Le décret du 16 septembre 1811 spécifia que les frais de surveillance et de conservation des bâtiments militaires appartenant aux communes étaient une charge communale (art. 12 et 27) :

ART. 12. — Les portiers-concierges des bâtiments ou établissements appartenant à la commune seront payés sur ses fonds et leur traitement formera un article du budget annuel de la commune.

101. — Enfin, ce n'étaient pas seulement les dépenses de menu entretien qui étaient mises à la charge des communes, c'étaient toutes les dépenses, qu'il s'agit de l'entretien proprement dit, des grosses réparations ou des constructions neuves (décret du 16 septembre 1811, articles 9 et 27). Ce qui était imposé aux villes énumérées dans le décret de 1810, c'était une obligation indéfinie, l'obligation de loger les troupes en garnison chez elles. Aussi, pour que le titre de cet acte fût adéquat à son objet, faudrait-il le libeller comme suit :

Décret portant donation aux villes de casernes et autres bâtiments militaires à la charge de les entretenir *et de les remplacer au besoin*.

102. — Ce système, qui consistait à pressurer les villes, sous couleur de munificence, atteignit son plus haut degré avec le décret du 29 mars 1811 qui mit à la charge des communes l'indemnité de logement due aux habitants dans les cas prévus par la loi du 23 mai 1792-18 janvier 1793 (1).

103. — L'affectation militaire des immeubles, dont la propriété avait été donnée aux villes, était irrévocable. Rien ne ressort plus nettement du décret de 1810, article 5 :

(1) A cette époque, l'Etat devient besogneux tandis que les communes ont leurs finances rétablies.

Les villes ne pourront disposer sans notre autorisation d'aucun des bâtiments militaires. Toutes les fois qu'elles les emploieront à une autre destination que celle qui leur est affectée, elles seront chargées de pourvoir au logement des troupes qui seront dans leur enceinte.

Le décret du 16 septembre 1811 commenta d'ailleurs cette disposition et l'accentua dans les articles 23, 24, 25 et 26. Il y est dit en substance que les vœux des conseils municipaux ayant pour objet de désaffecter les bâtiments militaires seront transmis accompagnés d'un procès-verbal de visite et, le cas échéant, d'un projet des travaux et dépenses qu'entraînera la désaffectation. Les villes ne pourront changer la destination des bâtiments remis à leur disposition *qu'après que le remplacement en aura été consommé*.

Quand certaines communes auront le droit, en vertu des clauses des décrets spéciaux de concession, d'utiliser momentanément un bâtiment militaire non occupé, elles ne devront pas moins demander une autorisation à cet effet, laquelle ne leur sera accordée

qu'à la condition qu'il n'y sera rien changé, ni rien fait qui puisse l'empêcher d'être rendu d'un moment à l'autre à sa première destination.

Le décret ajoute avec une insistance et une exigence qu'on ne peut s'empêcher de qualifier de vexatoires :

ART 26. — Les communes seront tenues d'entretenir les bâtiments non occupés ou employés à leur service *dans le meilleur état de réparations locatives*, et de les maintenir dans leur distribution première, de sorte qu'ils puissent toujours être rendus immédiatement au logement ou au service des troupes.

On est en droit de se demander quelle utilité, même momentanée, une commune pourrait retirer d'un bâtiment dont il lui faut respecter absolument la distribution intérieure et qu'elle est tenue de tenir constamment *dans le meilleur état de réparations locatives*.

104. — Enfin, le logement des gouverneurs et des commandants supérieurs fut mis à la charge des villes par une disposition du décret du 24 décembre 1811 :

ART. 12. — Lorsque nous aurons nommé un gouverneur dans une des principales places de guerre ou villes de notre Empire, notre ministre de la guerre en donnera sur le champ avis au préfet du département, qui transmettra de suite au sous-préfet et au maire les ordres nécessaires pour qu'il soit préparé au gouverneur, dans une maison particulière et meublée, un logement conforme aux instructions du ministre, en suivant autant que possible les règles établies par notre décret du 27 février 1811 sur le logement dû aux présidents des Cours d'assises.

Des ordres analogues seront adressés aux directeurs des fortifications pour les forteresses non habitées ou dans lesquelles la commune est hors d'état de fournir un logement convenable.

Les mêmes dispositions sont applicables au logement des commandants supérieurs, tel qu'il sera déterminé par notre ministre de la guerre.

4. — L'ARTICLE 46 DE LA LOI DU 15 MAI 1818 (FRAIS DE CASERNEMENT)

105. — Le régime du décret du 23 avril 1810 qui mettait à la charge des communes l'entretien d'une partie du casernement, ne devait avoir qu'une durée éphémère. En premier lieu, il dut de bonne heure paraître odieux, parce qu'il ne s'appliquait pas partout et que certaines villes étaient épargnées alors que d'autres supportaient de lourdes charges. En outre, ce système mixte d'administration d'une partie des bâtiments militaires, où l'on voyait intervenir et se concerter les officiers municipaux et les agents du département de la guerre, ne pouvait que retarder les réparations à faire aux immeubles en raison du conflit des intérêts en présence, le service militaire demandant beaucoup de travaux et les communes cherchant à en exécuter le moins possible.

La loi sur les finances, du 15 mai 1818, trouva un expé-

dient pour mettre fin à cette situation et concilia aussi heureusement que possible les intérêts opposés en décidant que désormais les communes seraient quittes envers l'Etat, pour ce qui a trait à l'entretien du casernement, moyennant le paiement d'une contribution pécuniaire forfaitaire et annuelle de *sept francs par homme et de trois francs par cheval*. L'article 46 de cette loi, toujours en vigueur, est ainsi conçu en ce qui concerne notre sujet :

ART. 46. — Dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne pourra être fait au profit du Trésor aucun prélèvement sur les centimes ordinaires, extraordinaires ou facultatifs des communes ni sur leurs autres revenus, à l'exception :

2° *Des dépenses du casernement et des lits militaires* qui ne pourront dans aucun cas s'élever par chaque année au-dessus de *sept francs par homme et trois francs par cheval* pendant la durée de l'occupation : *au moyen de quoi les réparations et loyers des casernes et de tous autres bâtiments ou établissements militaires, ainsi que l'entretien de la literie et l'occupation des lits militaires, seront à la charge du gouvernement.*

106. — Ainsi la loi de 1818 abrogeait celles des dispositions du décret du 23 avril 1810 qui avaient mis à la charge d'un grand nombre de communes l'entretien de leurs bâtiments militaires. On revenait au système de la loi de 1791 (tit. IV, art. 4), qui avait décidé que les dépenses d'entretien et de réparation des établissements et logements militaires seraient supportées par le Trésor public. Néanmoins, il restait quelque chose du décret de 1810 : à savoir, le concours financier des communes dans les dépenses dont il s'agit. En 1791, on ne demande plus rien aux communes, et cela se conçoit, puisque l'Etat centralisateur s'attribue les immeubles militaires communaux. Mais en 1810, l'Etat restitue un grand nombre de ces immeubles et s'autorise de cette restitution, en 1810 comme en 1818, pour charger à nouveau les villes de garnison.

Le préambule de l'ordonnance du 5 août 1818 (1) rendue pour l'exécution de l'article 46 de la loi du 15 mai, fait ressortir comme il suit la modification que venait de subir la législation spéciale au casernement :

L'article 46 de la loi du 15 mai dernier sur les finances ayant prescrit, relativement aux diverses dépenses de casernement dont les villes étaient chargées, de nouvelles dispositions qui réduisent leur cotisation pour cet objet à un simple prélèvement au profit du Trésor, nous avons reconnu que cette disposition légale avait révoqué ou modifié par le fait les lois et règlements qui depuis 1791 ont régi successivement l'administration des bâtiments et établissements nécessaires au casernement et au service des troupes de garnison, sans anéantir toutefois l'effet que peuvent avoir produit les cessions qui ont été faites aux villes à titre de propriété *absolue* ou *conditionnelle*.

Nous avons considéré que cet article de la loi du 15 mai avait en effet pour but non seulement de rectifier et de simplifier le mode d'administration précédemment suivi, mais encore de régulariser en les allégeant les charges locales du casernement par la conversion en un seul abonnement de toutes les prestations dont les villes étaient passibles tant pour *travaux de bâtiments* et *occupation de lit* que pour les *champs de manœuvres* et le *logement accidentel* de la troupe chez l'habitant, en exécution des décrets des 23 avril, 7 août et 15 octobre 1810, et par suite d'un avis du Conseil d'Etat approuvé le 29 mars 1811, contrairement à la loi du 23 mai 1792

107. Ne s'applique-t-il qu'aux villes qui possèdent un octroi et à raison des seules troupes casernées dans le périmètre de l'octroi ? — Sur la loi du 15 mai 1818 (art. 46), nous avons d'abord à faire cette observation (2), qu'elle est une

(1) *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1818, p. 199.

(2) Dans cette étude sur le *domaine militaire* nous ne prétendons pas à donner un commentaire complet de toutes les dispositions qui ont trait aux frais de casernement supportés par les villes. A nous en tenir strictement à notre titre, nous n'aurions même pas à pénétrer plus avant dans ce sujet dès l'instant où nous nous sommes rendu compte que le budget de l'Etat, en ce qui concerne les dépenses afférentes aux immeubles militaires, est aidé par des contributions com-

loi générale, s'appliquant à toutes les villes de garnison. Par ce caractère de généralité, elle est à rapprocher de la loi du 10 juillet 1791 ; par ce même caractère, elle se distingue du décret du 23 avril 1810 qui n'eut qu'un effet limité aux villes y dénommées.

108 — Ce qui a fait parfois illusion à ce sujet, c'est que l'ordonnance du 5 août n'a organisé la perception de l'abonnement que pour les villes qui possèdent un octroi. On a voulu en conclure que l'abonnement ne devait être perçu que là où la perception en était spécialement organisée, c'est-à-dire dans les villes soumises au régime des octrois (1).

On est allé plus loin en soutenant que les frais de casernement représentaient, au profit de l'Etat, un prélèvement

munaux. Toutefois, cette matière est si intimement liée à la nôtre que nous croyons devoir en donner quand même un aperçu.

D'autre part, c'est à propos de la constitution du domaine militaire que nous parlons des frais de casernement institués par la loi de 1818 (bien qu'ils soient destinés principalement aux réparations et à l'entretien) pour deux motifs : d'abord, parce que la loi de 1818 et l'ordonnance du 5 août 1818, spécifient que les frais de casernement représentent désormais toutes les charges dont les communes étaient tenues précédemment, même l'obligation de fournir des champs de manœuvre ou des casernes par voie de location ; ensuite, parce que la disposition de l'article 46 de ladite loi institue un régime stable et fixe, après divers essais éphémères, la répartition définitive entre l'Etat et les villes de toutes les dépenses quelconques afférentes au logement ou à l'instruction des troupes.

(1) Cette interprétation a été dès le début celle des ministres des finances et de la guerre. Le lieutenant-colonel Lecomte (*Revue du génie*, 1899, 2^e sem., p. 610 et suiv.) cite une circulaire du 20 avril 1823 du Directeur général des contributions indirectes où il est dit que les communes qui n'ont pas d'octroi doivent être affranchies du prélèvement de sept francs par homme et de trois francs par cheval ; il se réfère en outre aux conclusions du ministre des finances dans l'instance engagée contre la ville de Rochefort (Conseil d'Etat, 15 septembre 1831, *Leb.*, p. 365), conclusions dans lesquelles le ministre estimait que, d'après l'ordonnance réglementaire du 5 août 1818, il n'y avait lieu à la perception de la subvention dont il s'agit que dans les villes où il existe des octrois.

sur les revenus des octrois augmentés par la présence des troupes, par conséquent, que ces frais cessaient d'être dus par les villes qui supprimaient leurs octrois.

Ces déductions n'ont été admises ni par le Conseil d'Etat ni par la Cour de cassation. Elles se heurtent au texte formel de la loi. L'article 46 dispose que :

Dans aucun cas et sous aucun prétexte il ne pourra être fait au profit du Trésor aucun prélèvement *sur les centimes ordinaires, extraordinaires ou facultatifs des communes ni sur leurs autres revenus*, à l'exception des dépenses de casernement et des lits militaires. . .

D'où il suit bien évidemment que les dépenses de casernement et des lits militaires peuvent faire l'objet d'un prélèvement sur les revenus quelconques des communes, centimes ordinaires, extraordinaires, facultatifs ou autres ressources. L'ordonnance aurait, certes, bien fait de dire que, si elle n'organisait le mode de paiement que pour les villes pourvues d'octrois, cela n'empêchait pas que les frais étaient dus quand même, et sur d'autres ressources, par les villes qui n'avaient pas d'octrois. Il est regrettable qu'une ordonnance réglementaire, dont le but est précisément d'expliquer la portée d'un article de loi abstrait, ait été rédigée de telle façon que l'on puisse douter de l'intention du législateur. Mais les lacunes et les défauts d'un règlement ne peuvent avoir pour effet de diminuer l'autorité de la loi. C'est la loi de 1818, et la loi seule, que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont appliquée dans les décisions que ces juridictions suprêmes ont eu à rendre.

109. Affaire ville de Besançon jurisprudence. — Dans un arrêt du 25 mars 1840, rendu au détriment de la ville de Besançon (1), la Cour de cassation reconnut que la contri-

(1) Cet arrêt est cité en entier par Dalloz, *Rép.*, v^o *Commune*, n^o 437.

bution pour frais de casernement doit peser sur les revenus généraux des communes et non pas seulement sur les produits de l'octroi. Toutefois la Cour ne dit pas que la charge pèse sur les villes sans octroi ; elle sembla même admettre qu'elle ne doit être acquittée que par les villes où l'octroi est organisé. On en jugera par l'extrait ci-après du dernier attendu :

Attendu qu'on peut induire de l'ensemble de ces dispositions qu'en mettant à la charge de l'Etat la dépense de l'occupation des lits militaires, le législateur a voulu que le Trésor fût indemnisé de cette dépense par les villes qui jouissaient de droits d'octroi et auxquelles la consommation des troupes produisait un accroissement de revenus ; mais qu'on ne saurait en induire qu'il ait considéré cette indemnité comme le remboursement des droits d'octroi payés sur les objets consommés par les troupes et comme une charge dont le prélèvement dût être opéré sur le produit brut de l'octroi ; — qu'il résulte, au contraire, de la combinaison des articles 46 et 47 de la loi du 15 mai 1818 et de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 5 août de la même année, que l'indemnité dont il s'agit est une charge communale qui doit être acquittée soit sur les centimes ordinaires ou facultatifs des communes, soit sur leurs autres revenus ;...

110. — Dans un arrêt du 15 décembre 1897 nous retrouvons encore la ville de Besançon comme partie plaidante et perdante contre l'Etat ; la Cour de cassation, qui avait déclaré en 1840 que les frais de casernement étaient une charge communale et non seulement une charge de l'octroi, va un peu plus loin et décide que ces frais sont dus même à raison des troupes casernées en dehors du périmètre de l'octroi.

Or, quand on admet que les frais de casernement sont dus par les villes pourvues d'octroi à raison de tout l'effectif des troupes de la garnison, sans distinguer entre celles qui sont casernées à l'intérieur des barrières de l'octroi et celles qui sont en dehors ; lorsque, de plus, on est d'avis que ces taxes doivent être acquittées sur les revenus quelconques des communes ; de là à dire que les frais de caserne-

ment sont dus aussi par les villes qui n'ont pas d'octroi, il n'y a qu'un pas (1). Du reste, la rédaction de l'arrêt de 1897 permet de penser que, dans l'esprit de la Cour de cassation, les frais de casernement sont dus par toutes les villes de garnison :

Vu l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 ;

Attendu que cet article, qui autorise l'Etat à prélever annuellement sur les divers revenus des communes une somme de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval pour faire face aux dépenses du casernement et des lits militaires, est conçu en termes généraux ; que si l'ordonnance du 5 août suivant rendue pour l'exécution de cet article de loi ne règle ce prélèvement que pour les villes qui perçoivent des octrois, elle n'en limite pas l'application aux seules troupes qui sont casernées dans le périmètre de l'octroi ;

Attendu que le décret du 7 août 1810 n'imposait, il est vrai, l'obligation de pourvoir aux dépenses des lits militaires qu'aux villes qui recevaient des droits d'octroi sur les objets de consommation des troupes qui occupaient ces lits ; mais qu'il est inexact de prétendre comme l'a fait le jugement, que la loi de 1818 n'aurait eu d'autre but que de transformer sans l'aggraver cette obligation spéciale en un abonnement annuel, et que dès lors elle ne saurait s'appliquer aux troupes logées en dehors des limites de l'octroi aux dépenses desquelles les villes n'auraient pas été précédemment tenues ;

Attendu que le décret de 1810 précité ne concernait que les dépenses d'occupation des lits militaires, tandis que la loi de 1818 a exonéré les villes non seulement de cette charge, mais encore de toutes celles qui leur étaient imposées relativement au casernement par d'autres lois qui se trouvaient ainsi abrogées ou modifiées ; qu'elle dispose en effet qu'au moyen du prélèvement qu'elle prescrit « les réparations et les loyers des casernes et de tous autres bâtiments et établissements militaires, ainsi que l'entretien de la literie et l'occupation des lits militaires seront à la charge du gouvernement ; que de plus elle n'assujettit pas uniquement au prélèvement les produits de l'octroi, mais les centimes ordinaires, extraordinaires et facultatifs des communes et tous leurs autres revenus ;

(1) Un assez grand pas, il est vrai.

Attendu qu'en faisant une distinction qui n'est pas dans la loi et en restreignant par suite les effets des contraintes décernées par l'administration contre la ville de Besançon aux sommes dues par les troupes casernées dans le périmètre de l'octroi, le jugement attaqué a violé l'article de loi susvisé ;

Par ces motifs, casse, etc...

111. Jurisprudence du Conseil d'Etat. — Si nous étudions maintenant la jurisprudence du Conseil d'Etat, nous y trouvons des décisions analogues à celles de la Cour de cassation. Le Conseil d'Etat a jugé deux fois que les troupes casernées hors du rayon de l'octroi doivent entrer en ligne de compte pour le calcul des frais de casernement (C. E., 29 juillet 1846, *Ville de Lyon, Leb.*, p. 416 ; 10 janvier 1873, *Ville de Lourdes, Leb.*, p. 23) et par la même occasion il a affirmé que les frais dont il s'agit grèvent les revenus généraux des communes et non pas seulement les produits des octrois.

Ces décisions méritent d'être étudiées de près par qui veut se rendre compte des divergences d'interprétation qui ont existé longtemps entre les ministères de la guerre et de l'intérieur au sujet de la portée des articles 46 de la loi du 15 mai 1818 et 1^{re} de l'ordonnance du 5 août suivant. On lira donc avec profit les analyses dont les rédacteurs du *Recueil Lebou* ont fait précéder chacune des deux décisions susvisées. Nous donnons seulement un résumé succinct de ces analyses.

112. 1^{re} Espèce. — **Affaire ville de Lyon.** — En 1846, le ministre de la guerre, consulté sur le mérite du pourvoi introduit par la ville de Lyon, fit valoir le texte même de l'article 46 de la loi qui met les prélèvements autorisés non seulement à la charge des produits de l'octroi, mais encore à la charge des autres revenus des villes et qui, d'autre part, ne distingue pas entre les troupes casernées dans le rayon de l'octroi et celles casernées en dehors. Le ministre ajoutait que si l'administration de la guerre avait, dans le

principe, donné à la loi une interprétation différente en ne tenant pas compte des troupes casernées en dehors des limites de l'octroi, elle était revenue depuis à une doctrine plus saine, attendu que les communes profitent du séjour des troupes non seulement par les droits perçus sur les objets consommés en ville par les officiers et les soldats, mais encore par le développement de toutes les industries dont le séjour des troupes est la cause, l'occasion et le soutien.

Le ministre de l'intérieur soutint la thèse contraire, arguant du décret du 7 août 1810 qui n'avait mis les dépenses d'occupation des lits militaires qu'à la charge des seules communes percevant des droits d'octroi, établissant ainsi une corrélation générale et positive entre les produits des octrois et les charges des villes. Le ministre continuait en ces termes :

La loi du 15 mars 1818 et l'ordonnance royale d'exécution du 5 août suivant ne contiennent aucune disposition qui détruise ce rapport étroit entre les obligations municipales du casernement et les avantages que les villes retirent des garnisons par leurs octrois.

C'était raisonner à côté : si le décret du 7 août 1810 a établi un rapport entre les obligations des villes relatives à la literie militaire et les revenus de leurs octrois, par contre ce décret n'avait établi aucun rapport entre les obligations municipales du casernement et les mêmes revenus. La loi du 15 mars 1818 et le décret du 5 août suivant n'avaient donc pas à effacer une corrélation qui n'existait pas (1).

Le Conseil d'Etat en jugea ainsi :

Considérant qu'aux termes de l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 les communes n'ont été déchargées des frais de casernement et des dépenses concernant les lits militaires que moyennant un prélèvement au profit de l'Etat qui peut l'exercer aussi

(1) Voir ci-dessus (p. 90) l'avant-dernier *attendu* de l'arrêt de la Cour de cassation de 1897.

bien sur les droits d'octroi que sur les centimes ordinaires, extraordinaires ou facultatifs auxquels elles sont imposées ou sur leurs autres revenus ; que cet article de la loi, en fixant ce prélèvement à raison, pour chaque année d'occupation, de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval, a compris toutes les troupes logées par l'Etat sans distinguer entre celles casernées dans les limites de l'octroi des communes et celles casernées hors du rayon de leur octroi ; que si l'ordonnance du 5 août 1818, rendue pour l'exécution de l'article 46 de la loi, *n'a soumis à ce prélèvement que les villes qui perçoivent des octrois* (1), cette disposition ne pourrait être invoquée par la ville de Lyon pour se faire exempter du prélèvement, puisque cette ville perçoit des droits d'octroi ; d'où il suit que c'est avec raison que notre ministre de la guerre a compris dans les décomptes des journées d'occupation de logement les troupes casernées à Lyon hors du rayon de l'octroi ;

ART. 1^{er}. — La requête de la ville de Lyon est rejetée.

113. 2^e ESPÈCE. — Affaire ville de Lourdes. — En 1873, le Conseil d'Etat rejeta en termes identiques une requête toute semblable de la ville de Lourdes (C. E., 10 janvier 1873, *Leb.*, p. 24).

Le ministre de la guerre, consulté sur le mérite du pourvoi, s'était exprimé en ces termes :

Je ne peux, à l'appui de la décision attaquée, que reproduire ici les arguments qui ont été invoqués en 1846 lors du pourvoi formé par la ville de Lyon contre une décision semblable d'un de mes prédécesseurs... — L'article 46 de la loi du 15 mai 1818 ne mentionne pas spécialement les produits de l'octroi comme devant subvenir seuls aux dépenses du casernement et des lits militaires mises à la charge des communes. Le prélèvement autorisé exceptionnellement par cet article en faveur de ces dépenses est applicable à tous les revenus de la commune et aucune distinction n'est faite entre les troupes casernées dans le rayon de l'octroi et celles casernées en dehors.

Quant à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 5 août 1818 qui limite aux seules communes percevant des octrois le prélèvement des frais de casernement, la ville de Lourdes ne peut s'en prévaloir

(1) Il faut signaler la portée restreinte de l'arrêt : les villes pourvues d'octrois, et celles-là seules, sont assujetties, mais sur tous leurs prévenus

pour refuser la redevance qui lui est réclamée puisqu'elle perçoit des octrois. Mais elle peut, si elle le veut, jouir du bénéfice de l'article 10 de ladite ordonnance en transformant cette redevance décomptée à l'effectif en un abonnement fixe. Le taux de cet abonnement sera calculé en raison des recettes que les droits sur les objets consommés par la troupe font entrer dans la caisse municipale, recettes dont il y aura lieu d'apprécier le montant en tenant compte des conditions particulières dans lesquelles se trouve la garnison, mais qui existent incontestablement. On ne peut admettre en effet que les troupes de la garnison ne viennent faire aucune dépense dans la ville et que leur séjour, même hors des limites de l'octroi, ne soit pas l'occasion d'un certain développement des industries locales...

114. — Le ministre de la guerre admettait, on le voit, une relation entre le prélèvement et l'augmentation des recettes de l'octroi due à la présence des troupes. Tout son raisonnement tendait à prouver que cette augmentation de recettes avait lieu même quand les troupes étaient casernées en dehors de l'octroi. Sans doute, le ministre se fondait aussi sur la loi de 1818 qui vise les revenus quelconques des communes ; et il est permis de croire que si les villes de Lyon et de Lourdes n'eussent pas eu d'octrois, le ministre de la guerre aurait réclamé l'abonnement au nom de la loi seule. Mais enfin, il ne fait pas cette hypothèse qui vient pourtant naturellement à l'esprit ; on dirait qu'il l'évite.

115.— Le rédacteur du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* fut plus hardi et dans une note extrêmement judicieuse, il déduisit cette conséquence extrême de la loi de 1818 que l'abonnement serait dû même par les villes où il n'y a pas d'octroi, attendu que c'est dans la loi qu'il faut aller chercher le principe de l'obligation des communes et non dans l'ordonnance qui en règle *partiellement* l'exécution. Voici d'ailleurs le texte de cette note (*Rec. Lebon*, 1873, p. 24) :

Si nous ne nous trompons, le Conseil d'Etat et surtout le ministre paraissent admettre implicitement que l'article 1^{er} de

l'ordonnance du 5 août 1818 aurait limité le droit de prélèvement des frais de casernement aux villes possédant des octrois, d'où il résulterait que les communes sans octrois n'auraient pas à contribuer à ces frais. Cependant l'article 46 de la loi de 1818 ne fait pas cette distinction, il ne parle même pas des droits d'octroi. Ne serait il pas plus exact de dire que l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1818, *rendue pour l'exécution* de l'article 46 de la loi de 1818, s'est borné à *régler* la perception du prélèvement dans les villes possédant un octroi, parce qu'en réalité ce n'est guère que dans ces localités qu'il y avait intérêt à le faire. La question peut n'être pas purement théorique : s'il est peu probable que des garnisons soient établies dans des villes non pourvues d'octrois, il ne serait pas absolument impossible que certaines villes tentassent de supprimer cette source de revenus et n'élevassent ensuite la prétention de s'affranchir de toute contribution aux frais de casernement.

116. Avis du Conseil d'Etat du 5 août 1902 pour le cas de suppression d'un octroi. — C'est ce qui est arrivé en effet, notamment pour la ville de Lyon qui, ayant supprimé son octroi (loi du 28 juin 1901), a prétendu qu'elle ne devait plus payer de frais de casernement. Le Conseil d'Etat, consulté à ce sujet par le ministre des finances, a repoussé la vieille thèse, soutenue depuis près d'un siècle par les municipalités sans avoir été jamais catégoriquement réfutée, qui voulait que les taxes de casernement fussent une conséquence de l'augmentation des recettes de l'octroi due à la présence des troupes, et a délibérément adopté la doctrine consignée sous l'arrêt du 10 janvier 1873 par les rédacteurs du *Recueil Lebon*. Cet avis du Conseil d'Etat est trop important pour que nous ne le citions pas en entier (1)

(1) Cet avis néanmoins ne met pas fin aux incertitudes qui existent depuis si longtemps sur le principe même et le fondement juridique des frais de casernement ; d'abord, parce que ce n'est qu'un avis, et qu'un avis ne vaut pas un arrêt rendu au contentieux. D'autre part, à supposer qu'au lieu d'un avis, nous eussions ici un arrêt, on pourrait discuter encore, car on ferait la différence entre les villes *supprimant* leur octroi et les villes *n'en ayant jamais eu*.

SECTIONS RÉUNIES DES
FINANCES, DE LA
GUERRE, DE LA MARINE
ET DES COLONIES ET
DE L'INTÉRIEUR, ETC...

CONSEIL D'ÉTAT

N° 132.226.

Extrait du registre des délibérations
de la section.

Question finances.

AU SUJET DE LA SUP-
PRESSION DES FRAIS
DE CASERNEMENT, COM-
ME CONSÉQUENCE DE
LA SUPPRESSION DE
L'OCTROI DE LYON
(RHÔNE).

Séance du 5 août 1902.

Avis

M. Tardit, rapporteur.

Les sections réunies des finances, de la guerre, de la marine, des colonies et de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts du Conseil d'Etat, sur le renvoi qui lui a été fait par le ministre des finances, d'une demande d'avis sur la question de savoir :

Si les frais de casernement doivent être supprimés dans les villes qui suppriment totalement leur octroi ;

Si lesdits frais doivent être supprimés dans les villes qui ne conservent que des droits d'octroi sur des objets ne rentrant pas dans la ration des hommes de troupe ni dans celle des chevaux de l'armée ou, au contraire, si on doit, pour le principe, conserver un abonnement à un taux très restreint ;

Si enfin, le remplacement des droits sur les fourrages par une taxe directe, mais réduite pour les chevaux de l'armée, permet de continuer à percevoir des frais de casernement pour les chevaux ;

Vu la dépêche du ministre de la guerre, en date du 9 décembre 1901, et celle du ministre de l'intérieur, en date du 22 mai 1902 ;

Vu les lois des 10 juillet 1791, titre IV, 23 mars 1792 ;

Vu les décrets des 23 avril et 7 août 1810 ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat du 29 mars 1811 ;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 1815 ;

Vu la loi du 15 mai 1818 et l'ordonnance du 5 août suivant ;

Vu la loi du 29 décembre 1897, article 9 ;

Vu l'ordonnance royale rendue au contentieux, le 29 juillet 1846 (Ville de Lyon) ;

Vu la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, en date du 10 janvier 1873 (Ville de Lourdes) ;

Considérant que l'obligation pour les communes de payer les frais de casernement résulte de l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 ; qu'aux termes de cet article deux seuls prélèvements peuvent être exercés au profit de l'Etat sur les fonds municipaux, à savoir celui du dixième sur le produit net de l'octroi et celui pour les dépenses de casernement et des lits militaires ; que, pour assurer ces dépenses, le même article 46 prévoit expressément des centimes ordinaires, extraordinaires ou facultatifs des communes ; qu'il résulte de cette indication qu'il doit être pourvu au moyen des ressources générales de la commune aux dépenses de casernement et que celles-ci sont dues en dehors de l'existence de toute ressource particulière notamment des taxes d'octroi ;

Considérant qu'aux termes de ce même article 46, le prélèvement établi sur les fonds municipaux, à titre de dépenses de casernement, est dû à raison des frais de réparation, loyers des casernes et toutes autres dépenses militaires précédemment à la charge des communes ; que ce prélèvement, sous la réserve des dispositions contenues dans l'article 9 de la loi du 29 décembre 1897, ne peut avoir un autre caractère que celui déterminé par la loi de 1818 et ne saurait, dès lors, être la représentation des droits d'octroi que les communes pourraient établir sur des objets consommés par les troupes ;

Considérant que l'ordonnance du 5 août 1818, relative aux frais de casernement dans les seules villes soumises aux droits d'octroi n'établit même pour ces villes aucune corrélation entre les frais de casernement et l'inscription au tarif de l'octroi des objets de consommation employés par les troupes ;

Considérant que l'article 10 de cette même ordonnance de 1818 permet au gouvernement d'accorder des dégrèvements aux communes qui ne sont pas en état d'après leur situation financière de supporter « sans lésion » les charges qui résultent pour elles de l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 ; que, par suite, si, dans une commune, certaines taxes d'octroi, particulièrement sur des objets consommés par les troupes, sont abaissées ou supprimées, l'administration tenant compte de ce fait peut accorder à ladite commune telle réduction que de droit sur les sommes dues pour frais de casernement ;

Considérant enfin que si une ville autorisée par une loi à réorganiser le service de son octroi accorde à l'Etat un régime de faveur relativement à des taxes municipales établies à la suite de suppression des taxes d'octroi, cette circonstance ne saurait modifier le caractère et le montant du prélèvement établi par la loi de 1818 ; que cette circonstance pourrait cependant, comme il a été dit ci-dessus, motiver un dégrèvement gracieux des charges imposées à la commune par l'article 46 de la loi de 1818 ;

Sont d'avis :

De répondre au ministre des finances dans le sens des observations qui précèdent.

Cet avis a été délibéré et adopté par les sections réunies des finances, de la guerre, de la marine et des colonies et de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts, dans leur séance du 5 août 1902.

117. Résumé : les frais de casernement ont un triple caractère d'universalité.— Nous croyons avoir montré, ce qui était notre but, que la contribution forcée des communes aux dépenses du casernement avait un triple caractère d'universalité en ce sens qu'elle était due par toutes les villes de garnison, sur tous les revenus de ces villes, et à raison de tous les hommes de troupe casernés sur leur territoire, soit en dedans, soit en dehors des limites de l'octroi (1).

118. — Voici encore un certain nombre de décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation relatives à cet objet.

Il a été jugé :

Que les frais de casernement sont dus à raison de toutes les troupes logées dans les bâtiments dépendant de l'administration de la guerre, que ces troupes appartiennent à l'armée de terre ou à l'armée de mer (C. E., 1^{er} juin 1849, *Ville de Toulon*, *Leb.*, p. 255) ; de même, qu'il y a lieu de

(1) Nous n'avons pas à étudier ici le mode de décompte des frais de casernement (ord. du 5 août 1818, art. 1 à 7 inclus) : c'est une question de comptabilité communale qui sort du cadre que nous nous sommes tracé.

faire état du contingent des troupes de la marine pour le calcul des frais de casernement (Cass., ch. r., 27 fév. 1901, *Ville de Cherbourg, Rev. gén. d'administration*, 1901, II, p. 319) (1); qu'il y a lieu de tenir compte, pour le calcul du prélèvement, des officiers logés en ville et des chevaux qu'ils sont obligés d'entretenir (C. E., 16 fév. 1883, *Ville de Lorient, Leb.*, p. 176); de même, que c'est à bon droit que des prisonniers de guerre casernés dans une ville ont été compris sur les décomptes des frais de casernement (C. E., 18 mai 1837, *Ville de St-Omer, Leb.*, p. 190).

119. — Le Conseil d'Etat (sections réunies) avait, le 17 mai 1883, émis l'avis qu'il fallait s'en tenir au texte rigoureusement littéral du premier paragraphe de l'article 3 de l'ordonnance du 5 août 1818, *troupes logées dans les bâtiments ou établissements militaires*. Consultée de nouveau, la Haute-Assemblée a rectifié et expliqué l'avis de 1833 dans la séance du 7 mars 1876 où

(1) Le Conseil d'Etat en 1849 avait décidé en faveur du fisc parce que les troupes de la marine dont il était question dans l'affaire étaient logées dans des bâtiments dépendant du ministère de la guerre. La Cour de cassation en 1901 juge aussi en faveur du fisc, mais en se fondant simplement sur ce fait que les troupes de la marine aussi bien que celles de la guerre font partie de la garnison. Et pourtant le jugement du tribunal civil de St-Lô du 28 décembre 1899 (*Rev. gén. d'administration*, 1900, II, p. 451) contenait un argument puissant : c'est que le législateur de 1818 ne songeait évidemment qu'aux troupes de l'armée de terre :

« Attendu que, pas plus dans la loi du 15 mai 1818 que dans l'ordonnance d'août 1818, il n'est quelque part question des troupes de la marine, qu'il n'y est pas davantage question du ministre de la marine, des commissaires de marine ou autres agents relevant du ministère de la marine : qu'au contraire on y parle du ministre de la guerre pour être statué sur les réclamations des intendants et sous-intendants militaires pour l'établissement des décomptes, des officiers et agents militaires de tout grade, des chevaux des officiers de cavalerie, de ceux du train de l'artillerie, du génie et des équipages pour être compris dans les états de décompte... »

Considérant qu'en émettant l'avis que le premier paragraphe de l'article 3 de l'ordonnance du 5 août 1818 avait fait une juste application de la loi, les sections réunies du Conseil d'Etat n'ont pu vouloir infirmer implicitement les dispositions des paragraphes suivants du même article et notamment celles du paragraphe 3 qui sont spéciales aux officiers et agents militaires,

elle a émis l'avis

Qu'il y a lieu de se conformer, pour l'établissement des états de journées, au texte littéral et complet de l'article 3 de l'ordonnance du 5 août 1818, tout en tenant compte de l'avis des sections réunies du Conseil d'Etat du 17 mai 1833 pour la radiation des hommes à l'hôpital ou en prison et spécialement de ceux qui seraient répartis chez les habitants par l'autorité municipale; et qu'il y a lieu, en conséquence, de comprendre dans les décomptes de l'intendance tous les officiers et agents militaires, qu'ils soient logés dans les bâtiments militaires ou qu'ils reçoivent l'indemnité représentative des frais de logement.

Nous nous demandons sur quelles considérations s'est basé le Conseil d'Etat pour exclure des décomptes les hommes à l'hôpital ou en prison; un soldat malade ou puni n'en est pas moins soldat et ne fait pas moins partie de l'effectif de la garnison. Quant aux hommes répartis chez les habitants, il va de soi qu'il n'y a pas lieu de les compter, qu'il s'agisse d'ailleurs d'une troupe de passage ou même de troupes en cantonnement faisant un séjour de quelque durée; car, même dans le cas de cantonnement, il n'y a pas pour l'Etat de dépenses de casernement.

120. Tempéraments. — L'ordonnance de 1818 laissait au gouvernement la faculté d'apporter certains tempéraments dans l'exécution de la loi du 15 mai.

Tout d'abord, il était tenu compte aux villes, par voie d'imputation sur l'abonnement dû pour 1818, des dépenses de casernement et d'occupation des lits militaires qu'elles avaient pu faire, suivant l'ancien mode, sur l'exercice financier 1818 (préambule de l'ordonnance; art. 14 et s.).

121. — D'autre part, comme le chiffre des frais de casernement était exposé à d'importantes fluctuations en raison du mode de calcul à l'effectif, les villes étaient autorisées si elles y trouvaient des avantages, à demander la conversion de l'abonnement à l'effectif en un abonnement fixe d'une somme invariable. Cette conversion devait être autorisée par décret, d'après un rapport du ministre de l'intérieur et les avis respectifs des ministres de la guerre et des finances (ord. du 5 août 1818, art. 10). Certaines villes profitèrent de cette option, puis le ministre de la guerre se refusa à persévérer dans cette voie, si bien que, à l'heure actuelle, dans toutes les villes, les frais de casernement sont payés à l'effectif, les abonnements fixes précédemment consentis et qui avaient toujours un caractère temporaire n'ayant pas été renouvelés.

122. — Enfin, l'ordonnance prévoit et permet

des dégrèvements fondés sur des exceptions qui résulteraient soit d'événements de force majeure légalement constatés, soit de l'excédent du montant annuel des décomptes de l'abonnement sur les charges que les communes sont en état de supporter sans lésion, d'après leurs revenus ou leurs ressources (art. 10).

Ces dégrèvements doivent être autorisés par décret. Ils ont été souvent consentis : dans une lettre écrite à son collègue des finances au sujet de la révision de la législation des frais de casernement, le ministre de la guerre faisait connaître à la date du 2 mars 1890 que sur 290 villes payant l'impôt dont il s'agit, 124 avaient obtenu une réduction de la redevance légale ; les unes, au nombre de 81, en échange de sacrifices consentis pour l'installation des garnisons ; les autres, au nombre de 43, en raison uniquement de l'état précaire de leurs finances. A une époque récente, des dégrèvements ont été consentis en faveur de villes qui ont supprimé ou abaissé considérablement les droits sur les boissons hygiéniques.

Ces dégrèvements ne sont jamais accordés à perpétuité, mais pour une durée qui est généralement de cinq ans.

123. — Les villes pourraient-elles être totalement exonérées des frais de casernement ? La question ne fait pas le moindre doute et doit être résolue par l'affirmative pour celles qui assurent elles-mêmes l'entretien des casernes. Mais pour les autres, la solution apparaît en droit beaucoup moins nette. En fait, il existe un certain nombre de communes qui possèdent des garnisons et ne sont pas imposées : Vincennes, par exemple, et en outre la plupart des communes rurales de la région de l'Est sur le territoire desquelles ont été construits des ouvrages de défense (1).

Quelquefois, des villes sont taxées à raison des troupes et ne paient rien pour les chevaux. Cela arrive lorsque la viande est assujettie aux droits d'octroi et que les fourrages au contraire entrent librement. Dans ce cas, le ministre de la guerre ne refuse pas un avis favorable aux demandes de dégrèvement, ce qui prouve combien est prise en considération la relation établie par l'ordonnance de 1818 entre les droits d'octroi et les frais de casernement (2).

124. Projet de révision de la législation des frais de casernement. — Pour qui considère que cette relation existe et que les frais de casernement sont une restitution partielle des droits d'octroi perçus sur les rations de viande des hommes de troupe et sur les rations de fourrage des chevaux, il est certain que le système actuel est très vicieux

(1) Il ne nous a pas été possible de retrouver les décrets ou décisions ministérielles qui ont dû autoriser ces exonérations.

(2) On aurait tort de s'imaginer que, dans la question des dégrèvements, ce soit le ministre de la guerre qui ait le dernier mot. Il donne seulement un avis (ord. de 1818, art. 10) et comme le propre d'un avis est de ne point s'imposer à celui qui le demande, il est arrivé fréquemment que des communes ont obtenu des dégrèvements alors qu'elles n'avaient fait pour le logement de leur garnison aucun sacrifice.

parce qu'il lèse l'Etat et maintient entre les diverses villes imposées des inégalités choquantes. Dans un grand nombre de villes en effet, les droits d'octroi que supporte l'Etat sur la ration de viande sont bien supérieurs au produit des frais de casernement, d'autant plus que ces frais sont souvent très réduits. Par contre, dans beaucoup de communes qui n'ont sollicité aucune concession, la redevance payée à l'Etat excède sensiblement la somme encaissée par l'octroi pour la consommation des troupes. Dans la généralité des cas, le prélèvement de 3 francs par cheval est de beaucoup inférieur aux droits que supporte la nourriture de l'animal.

125. — Ces remarques avaient été faites en 1889 par l'inspection générale des finances. Le ministre des finances les soumit à l'examen du ministre de la guerre en faisant observer qu'il serait peut-être plus rationnel de faire admettre le principe que les communes rembourseraient à l'Etat une somme équivalente aux droits d'octroi perçus sur la ration journalière des hommes et des chevaux.

Le ministre de la guerre se prononça nettement contre le système de l'équivalence proposé par l'inspection générale des finances. Il fit valoir que nombre de villes profitaient des dégrèvements autorisés par l'article 10 de l'ordonnance de 1818 ; que, grâce à ces concessions, ces villes avaient pu sans imprudence contracter de gros emprunts pour l'extension et l'amélioration de leurs casernements, se réservant d'en payer pendant de longues années les annuités au moyen de droits d'octroi perçus sur les denrées nécessaires tant à leurs garnisons qu'à la population civile. Il est juste que les villes, même celles qui n'ont fait aucun sacrifice pour le casernement, profitent de la présence des troupes qui leur occasionnent des travaux de voirie supplémentaires. On objecterait en vain que les villes tireraient profit de la présence des garnisons quand bien même elles rembourseraient complètement les droits d'octroi perçus

sur l'alimentation des hommes et des chevaux : c'est vrai pour les grandes cités pourvues de grands états-majors, c'est beaucoup moins exact pour les petites villes qui ne logent qu'un bataillon. Enfin, était-ce bien le moment d'agiter la question de la révision de cette législation particulière, alors que l'institution elle-même des octrois était menacée de disparaître ! En tout cas, si ce régime des frais de casernement devait être modifié dans le sens d'une aggravation, c'était non pas l'intégralité des droits perçus, mais une certaine proportion de ces droits dont il fallait imposer la restitution aux villes de garnison.

126. — Malgré la répugnance de l'administration de la guerre à entrer dans la voie de la révision, le ministre des finances insista, abandonnant le système de l'équivalence et proposant un système de proportionnalité. Une commission fut donc instituée par arrêté du 14 mars 1891, composée de hauts fonctionnaires des finances, de la guerre et de l'intérieur. Elle présenta le 13 juillet 1892 au ministre des finances un rapport qui est un commentaire des propositions par elle élaborées. Nous reproduisons ci-après, à titre documentaire, un extrait de ces propositions, en faisant simplement remarquer que le régime qu'elles tendent à instituer est opposé à la jurisprudence élaborée au cours du siècle. Elles visent seulement les villes pourvues d'octrois, car, dans l'intention de la commission, les villes non pourvues d'octrois sont de plein droit exemptes de tous frais de casernement ; le régime nouveau consiste essentiellement dans la restitution par les villes des droits d'octroi perçus sur l'alimentation des hommes et des chevaux, sous déduction d'une fraction de ces droits ; enfin, l'article 4 bat en brèche les divers arrêts du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation relatés ci-dessus.

PROPOSITIONS.

ART. 1^{er}. — Dans les villes qui perçoivent des taxes d'octroi, les dépenses annuelles à rembourser à l'Etat par les communes pour frais de logement des troupes sont basées sur le montant des droits d'octroi que supportent, d'après les tarifs locaux, les objets de consommation formant la ration annuelle des hommes et des chevaux de troupe.

ART. 2. — Au commencement de chaque année, les ministres de la guerre et de la marine déterminent pour leurs services respectifs et pour chaque objet entrant dans la consommation des hommes et des chevaux les quantités moyennes devant servir à établir le taux annuel des frais de casernement à rembourser à l'Etat par les communes.

Au vu des états certifiés indiquant ces quantités, l'administration des contributions indirectes établit, pour chaque commune ayant une garnison, le montant des droits d'octroi qui, d'après le le tarif local en vigueur, sont applicables aux objets formant la ration annuelle des hommes de troupe et celle des chevaux.

ART. 3. — Les décomptes des frais de casernement mis à la charge des communes ayant un octroi sont dressés trimestriellement par les intendants militaires pour les troupes de la guerre et par les commissaires de la marine pour les troupes de l'armée de mer.

Les décomptes ont pour base :

1^o Les effectifs des officiers et sous-officiers, des hommes de troupe et des chevaux d'après la durée réelle du séjour, qu'ils soient ou non logés dans les bâtiments appartenant à l'Etat ;

2^o Le chiffre de quantités formant la ration annuelle des hommes et celle des chevaux ;

3^o Le montant total des droits d'octroi, sous la déduction d'un cinquième, applicables à ces quantités.

En cas de modifications aux tarifs d'octroi, etc...

ART. 4. — Les décomptes trimestriels des frais de casernement comprennent tous les effectifs cantonnés dans l'étendue du périmètre de l'octroi, à l'exception des hommes en prison, à l'hôpital ou logés chez l'habitant. En ce qui concerne la marine, les troupes d'artillerie et d'infanterie figurent seules sur les décomptes. Les équipages de la flotte, les officiers de vaisseaux, du commis-

sariat, du génie maritime et autres troupes assimilées sont exemptes du prélèvement.

ART. 8. — Des dégrèvements fondés sur des événements de force majeure ou sur la situation financière des communes continueront d'être accordés. Les communes qui s'imposent des sacrifices pour l'installation de la garnison, celles qui apportent un concours au département de la guerre ou de la marine pour la création ou l'extension du casernement, peuvent aussi obtenir, par voie d'abonnement, des réductions sur le montant des frais de casernement mis à leur charge.

127. Critiques de la commission de révision. — Les deux critiques principales formulées par la commission de révision contre l'ordonnance de 1818 étaient les suivantes.

Première critique : préjudice subi par l'Etat.

Les dispositions arrêtées par le législateur de 1818 ont pu au début sauvegarder les intérêts de l'Etat, le taux du prélèvement ayant dû être fixé d'après le chiffre moyen des droits d'octroi que supportaient les objets de consommation des troupes, droits qui étaient alors relativement modérés, mais il n'en est plus de même aujourd'hui. Depuis 70 ans, les tarifs d'octroi ont été accrus dans de fortes proportions, de telle sorte que le produit total des taxes sur les viandes et les fourrages s'est élevé, de 1831 à 1887, de 16 à 82 millions de francs pour les viandes et de 3 à 15 millions pour les fourrages. Ainsi, tandis que le taux des frais de casernement mis à la charge des communes est resté le même, le montant des taxes d'octroi payées aux villes par l'Etat a quintuplé sans que le nombre d'octrois ait sensiblement augmenté. Dans quelques villes, les droits d'octroi qui frappent la ration annuelle de viande dépassent le double du maximum et atteignent jusqu'à 19 francs. Mais c'est surtout sur la ration de fourrages que les écarts entre le montant des taxes d'octroi perçues par les communes et le taux de 3 francs par cheval que l'Etat peut récupérer à titre de frais de casernement, sont sensibles. Ils représentent dans certaines villes jusqu'à 20 et 23 fois le taux du prélèvement autorisé par la loi de 1818.

Pour l'ensemble des troupes de l'armée de terre, le montant des

frais de casernement mis à la charge des communes s'est élevé en 1888 à la somme de 2.362.412 francs, savoir :

A l'effectif, sur le pied de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval	1.940.536 fr.
Par abonnement et à taux réduit	421.576 »

Le total des taxes d'octroi que l'Etat a dû acquitter pendant la même période sur les viandes et les fourrages consommés par les hommes et les chevaux de troupe peut être évalué à 5.300.000 fr., savoir :

Dans les villes où le prélèvement est effectué au taux légal	4.150.000 fr.
dans les villes abonnées	1.150.000 fr.

Le Trésor est donc en perte chaque année d'une somme de près de 3 millions dont 2.200.000 francs dans les villes non abonnées. — A cette somme il faudrait ajouter les taxes afférentes aux autres objets de consommation tels que le bois de chauffage, les charbons, les huiles d'éclairage, les matériaux, les liquides, qui sont généralement compris dans les tarifs d'octroi.

Deuxième critique : inégalité entre les villes.

La législation de 1818 n'est pas seulement préjudiciable aux intérêts de l'Etat : elle constitue en outre une inégalité entre les diverses communes soumises au prélèvement. En effet, la perception au taux légal est souvent effectuée dans des villes qui, au point de vue des taxes d'octroi, se trouvent dans des situations toutes différentes ; c'est ainsi que certaines villes qui perçoivent de 15 à 20 francs sur la ration de viande et de 50 à 60 francs sur la ration de fourrages ne remboursent à l'Etat que les maxima de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval comme d'autres communes où le montant des droits d'octroi est inférieur au taux légal du prélèvement. Pour les premières, la présence de la garnison est une source de bénéfices considérables ; pour les autres, elle est une charge souvent onéreuse.

128 — Les tableaux ci-dessous, dont les chiffres ont été empruntés aux travaux de la commission de révision, font ressortir les conséquences, fâcheuses pour certaines villes, heureuses pour d'autres, qu'aurait entraînées l'adoption du nouveau régime des frais de casernement.

*Tableau d'un certain nombre de villes pour qui l'application du nouveau régime
aurait des conséquences préjudiciables ou heureuses.*

VILLES	MONTANT des frais DE CASERNEMENT payés actuellement par les villes 1	MONTANT des DROITS D'OCTROI payés par l'Etat 2	BÉNÉFICE actuel DES VILLES 3	MONTANT des SOMMES A PAYER à l'Etat dans le régime nouveau (deux tiers des droits d'octroi) 4	BÉNÉFICE qui resterait aux VILLES (le tiers des droits d'octroi) 5	PERTE DÉFINITIVE ou PROFIT DÉFINITIF différence entre les chiffres des colonnes 3 et 5 ou des co- lonnes 1 et 4) 6
Paris.....	108,475	308,514	200,069	204,696	102,848	I. — Perte. 97,221
Lyon.....	69,570	212,034	172,481	141,369	70,685	71,799
Marseille.....	26,993	103,165	76,472	68,977	34,188	41,984
Bordeaux.....	24,974	96,522	71,548	61,348	32,174	39,374
Luneville.....	33,610	114,150	78,840	76,300	38,150	40,690
Toul.....	17,870	22,431	4,061	14,954	7,477	II. — Profit. 2,916
Laon.....	15,107	20,443	5,336	13,629	6,814	1,478
Langres.....	13,914	17,216	3,302	11,478	5,738	2,436
Bar-le-Duc.....	13,724	19,403	5,679	12,936	6,467	788
St-Omer.....	11,368	15,567	4,199	10,379	4,788	589
Le Havre.....	8,302	11,893	3,591	7,929	3,964	373
Périgueux.....	9,895	14,820	4,934	9,886	4,943	9
Laval.....	8,844	13,257	4,383	8,818	4,409	26

129. — Quoi qu'il en soit, le projet de loi élaboré par la commission de révision de la législation des frais de casernement n'a pas abouti. Pour quels motifs ? Peut-être parce que la loi nouvelle, devant reposer uniquement sur l'existence des octrois (1), n'aurait eu qu'une durée éphémère, attendu qu'elle se fût heurtée au mouvement d'opinion qui s'est dessiné en France contre l'institution des octrois. Peut-être aussi parce que la loi nouvelle aurait été d'une application très difficile ; le ministre de la guerre avait estimé que sur 290 villes assujetties aux frais de casernement, 226 élèveraient des protestations que l'on serait forcé d'écouter ; quant aux 64 autres, le régime nouveau aurait apporté une telle perturbation dans l'état de leurs finances qu'il aurait fallu introduire dans la loi des clauses transitoires à effet très prolongé, lesquelles en définitive auraient eu pour résultat de laisser se continuer longtemps encore le régime ancien.

130. Proposition de loi de M. Capéran, député. — Nous devons signaler encore, à propos des frais de casernement, une proposition de loi présentée par M. Capéran, député, dont on trouvera le texte et l'exposé des motifs dans les documents parlementaires (8^e législature, session de 1903, n^o 1027, annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1903). Il nous paraît inutile de les reproduire ici. Contentons-nous d'observer, sans parler des erreurs matérielles regrettables renfermées dans le document en question.

1^o Que le titre

Proposition de loi modifiant la loi du 15 mai 1818 établissant un prélèvement sur les octrois des villes de garnison pour les frais de casernement des troupes,

est inexact, puisque la loi de 1818, nous ne saurions

(1) La loi du 15 mai 1818, qui atteint tous les revenus quelconques des communes, est assise sur une base plus large et plus durable.

trop le répéter, établit un impôt à prélever sur les revenus quelconques des communes et ne parle même pas des droits d'octroi ;

2° Que le passage de l'exposé des motifs, où il est dit que l'ordonnance du 5 août autorisait les communes à convertir le prélèvement de 7 francs et de 3 francs en un abonnement fixe et que presque toutes les villes de garnison ont adopté le système de l'abonnement, décèle une intelligence insuffisante des textes : en effet, que les villes paient le tarif maximum ou un tarif réduit, elles s'acquittent, dans l'un comme dans l'autre cas, par abonnement forfaitaire (ord. du 5 août 1818, art. 1^{er} ; art. 4, 2^e alin. ; art. 10). Le rédacteur de l'exposé des motifs paraît confondre les abonnements à taux réduit, consentis à un grand nombre de villes, mais nécessairement variables en raison du mode de décompte à l'effectif, avec les abonnements *fixes* qui ne sont plus admis (ci-dessus, n° 121) ;

3° Que la proposition de loi de M. Capéran ne contient absolument aucune innovation à la législation existante si ce n'est qu'elle abroge la loi du 15 mai 1818 (art. 46) et fait dépendre, dès lors, les frais de casernement de la seule existence des octrois.

131. L'article 25 de la loi du 30 décembre 1903. — La proposition de loi Capéran fut renvoyée à la commission de l'armée. Elle s'est trouvée remplacée par un amendement à la loi de finances de 1904 déposé par M. Lachaud et signé en outre de MM. Andrieu et Capéran (séance du 11 novembre 1903, *J. off.*, p. 2642, 3^e col.) qui était ainsi libellé :

Le montant de l'abonnement annuel consenti aux communes pour frais de casernement en vertu de l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 et de l'ordonnance royale du 5 août 1818 pourra être abandonné en tout ou en partie à celles qui consentiront à prendre à leur charge les dépenses nécessitées par l'extension ou l'amélioration du casernement.

Les conventions à intervenir à cet effet entre l'Etat et les communes seront soumises à la ratification des Chambres ; elles détermineront la période de temps pendant laquelle la remise de l'abonnement sera consentie.

L'amendement vint en discussion en ordre utile au cours de la deuxième séance du 4 décembre 1903 (*J. off.*, p. 3182, 3^e col.). Sur l'observation faite par le ministre des finances qu'il était disposé à adopter le premier paragraphe de l'amendement moyennant l'abandon du second, une entente s'établit et l'amendement réduit au premier paragraphe fut mis aux voix, adopté et devint l'article 25 de la loi de finances du 30 décembre 1903.

Bien que la discussion n'ait pas fait ressortir les motifs pour lesquels le ministre des finances avait repoussé le second paragraphe, on peut donner à cet incident cette signification que les questions de l'espèce seraient réglées, comme par le passé, par simples décrets dans les conditions spécifiées aux articles 10 et 11 de l'ordonnance du 5 août 1818.

132. — En somme, quelle innovation contient l'article 25 de la loi du 30 décembre 1903 ? Aucune ; c'est un texte inutile. Si l'on voulait cependant s'ingénier à lui trouver un sens, on pourrait dire que les dégrèvements n'étaient accordés jusqu'ici que sur le fondement d'une ordonnance tandis que désormais ils le seront sur le fondement d'une loi ; en outre, que l'ordonnance de 1818 n'autorise pas explicitement (ci-dessus n° 123) les remises totales des frais de casernement, lesquelles sont prévues en termes exprès dans la disposition législative dont nous nous occupons.

133. La loi de 1818 n'a pas abrogé l'article 4 du décret du 23 avril 1810. — Outre la contribution financière qui consiste dans le paiement des frais de casernement, les villes fournissent une contribution forcée en nature par l'affectation perpétuelle qui grève les immeubles énumérés au

décret du 23 avril 1810. Le décret de 1810 transfère bien, en effet, aux villes où ils sont situés la propriété des casernes et autres bâtiments militaires ; mais l'article 5 restreint singulièrement cette concession en édictant que les villes concessionnaires ne pourront employer les immeubles donnés à une autre destination sans obtenir une autorisation spéciale ; et que, cette permission une fois obtenue, elles devront pourvoir d'une autre façon au logement des troupes ou à l'installation du service qui occupaient le bâtiment désaffecté :

ART. 5. — Les villes ne pourront disposer, sans notre autorisation, d'aucun des bâtiments militaires. Toutes les fois qu'elles les emploieront à une autre destination que celle qui leur est affectée, elles seront chargées de pourvoir au logement des troupes qui se trouveront dans leur enceinte.

134. — L'ordonnance du 5 août 1818 rappelle et confirme les dispositions du décret de 1810. Le titre II, qui traite spécialement du régime et de la disposition des bâtiments, contient deux articles relatifs, l'un (art. 12) aux bâtiments donnés aux villes sans restriction aucune, l'autre (art. 13) aux bâtiments donnés sous réserve du maintien de leur affectation.

L'article 12, tout en rappelant que les villes ont la libre jouissance des bâtiments non affectés, a soin de préciser que cette concession n'a été faite dans certains cas que moyennant des engagements particuliers dont l'exécution doit être exigée :

ART. 12. — Les bâtiments, établissements et terrains qui ont été cédés aux villes pour en jouir et disposer en toute propriété et qui ont, en conséquence, été ou dû être rayés du tableau des établissements et terrains militaires domaniaux, continueront de faire partie des propriétés des communes qui pourront en faire tel usage qu'elles jugeront convenable.

Cependant les cessions absolues de bâtiments ou terrains qui

faisaient l'objet d'un *bénéfice* et d'une *charge* déterminés ne seront maintenues qu'autant que la condition prescrite se trouverait *entièrement* remplie. Dans le cas contraire, les villes seront tenues d'exécuter cette condition ou de renoncer à la propriété de l'immeuble à elles cédé.

135. — Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'appliquer ce texte au moins dans une circonstance. La ville de Toulouse avait reçu cession, par décret spécial du 3 août 1810, de bâtiments dans lesquels se trouvaient des magasins de lits militaires avec faculté d'en disposer aussitôt que ses moyens lui permettraient de placer ailleurs lesdits magasins. En 1817, elle fournit des magasins nouveaux et prit possession des anciens ; puis, quand vint la loi de 1818, elle soutint qu'elle était libérée du logement de la literie. Par une ordonnance du 9 janvier 1828, sa prétention fut repoussée dans les termes suivants :

Considérant que le décret du 3 août 1810 a été exécuté par la ville de Toulouse, ainsi qu'il résulte d'un procès-verbal de prise de possession dressé contradictoirement avec elle le 10 juin 1817 et qui relate *la condition imposée à ladite ville par ledit décret* ;

Considérant que la ville de Toulouse n'a pas été relevée de la dite charge par l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 qui ne s'appliquait pas aux cessions absolues de terrains et bâtiments dont parle l'article 12 de l'ordonnance réglementaire du 5 août suivant, rendue pour l'exécution de la dite loi ; et qu'aux termes dudit article, la ville est tenue d'accomplir la condition prescrite par le décret du 3 août 1810 ou de renoncer à la propriété des immeubles cédés...

L'article 13 est une paraphrase de l'article 5 du décret du 23 avril 1810 :

ART. 13. — Les bâtiments, établissements et terrains cédés aux villes à charge de conserver leur *destination* pour le service de la guerre en vertu du décret du 23 avril 1810 et qui sont restés jusqu'à ce jour affectés à ce service, rentreront pour leur conservation et police, comme pour leurs dépenses, sous l'administration

directe et exclusive de notre ministre de la guerre ; mais les communes en conserveront la *nue-propriété* pour en être remises en possession et en avoir la libre jouissance, si par suite de leur *inutilité absolue* pour le service militaire, ils étaient abandonnés par le département de la guerre.

136. — Il ne faudrait pas attacher une trop grande importance aux deux articles que nous venons de citer. Les ordonnances et les décrets n'ont d'autre autorité que celle qu'ils tirent des lois dont il s'agit de procurer l'exécution. Or, la loi de 1818 n'avait rien dit des bâtiments militaires qui font l'objet du décret de 1810 ; par conséquent, le pouvoir exécutif n'avait reçu aucune mission de réglementer à ce sujet, et les articles 12 et 13 de l'ordonnance du 5 août n'ont d'autre valeur que celle d'un renseignement : par ces articles, nous savons qu'en 1818 le pouvoir exécutif considéra que l'article 46 de la loi du 15 mai n'avait pas abrogé l'article 5 du décret du 23 avril 1810.

En particulier, l'article 13 précité contient une expression inexacte que l'on a tendance à employer parce qu'elle est commode : c'est celle de *nue-propriété* appliquée au droit des villes sur les bâtiments affectés. D'une façon générale, il est peu conforme à la nature des choses de faire entrer les contrats de droit administratif, tels que l'affectation, dans les cadres tracés par le Code civil (*Rép. du droit admin.*, v^o *Domaine*, n^o 1643). En matière d'usufruit civil, les réparations des immeubles sont partagées entre l'usufruitier et le nu-propriétaire (C. civ., art. 605). Au contraire, quand il s'agit des bâtiments appartenant aux communes et affectés à un service militaire, toutes les réparations sont à la charge de l'Etat :

... Au moyen de quoi, dit la loi du 15 mai 1818 (art. 46), les réparations et loyers des casernes et de tous autres bâtiments ou établissements militaires... seront à la charge du gouvernement.

137. L'Etat ne considéra pas que, du fait de la loi de 1818, il succédât aux obligations des villes (baux en cours, acquisitions non payées). — Moyennant le paiement des frais de casernement, la loi de 1818 avait déchargé les communes des réparations et loyers des bâtiments militaires. L'Etat devait donc réparer, quand il s'agissait d'un immeuble appartenant à la commune ; l'Etat devait payer le loyer, quand l'immeuble appartenait à un tiers. Dans ce dernier cas, l'Etat, du fait de la promulgation de la loi de 1818, succédait-il aux obligations des villes vis-à-vis des bailleurs et devait-il continuer les baux en cours ? Oui, en droit et en équité. Cependant, l'administration de la guerre se considéra comme libre à cet égard. Dans une circulaire du 8 août 1818, le ministre de la guerre, après avoir prescrit l'établissement de procès-verbaux contradictoires pour constater la reprise des bâtiments, logements et terrains appartenant aux villes et affectés au service militaire, ajoutait :

La même mesure s'appliquera aux bâtiments, maisons et terrains que les villes auraient pris à loyer pour le logement ou le service des troupes de garnison, sans toutefois que les procès-verbaux distincts qui seront dressés à cette fin doivent garantir aux propriétaires l'exécution des baux, sur lesquels je me réserve de statuer selon les besoins réels du service, d'après le travail que j'ai déjà demandé à ce sujet à MM. les intendants.

A plus forte raison le pouvoir central n'admit-il pas que l'on pût mettre à la charge de l'Etat les arrérages des capitaux dus par certaines villes pour achat de terrains destinés au logement ou à l'instruction des troupes. Ainsi un décret spécial du 15 février 1808 avait spécifié que les terrains du champ de manœuvre et du polygone d'artillerie de Toulouse seraient acquis au nom de la dite ville. La ville de Toulouse, en 1818, n'avait pas encore soldé le prix d'acquisition, mais elle en avait régulièrement payé les intérêts. Elle demanda

donc à être déchargée ou des frais de casernement, qui venaient d'être institués, ou du paiement des intérêts du capital des immeubles affectés. Le ministre de la guerre rejeta cette demande le 8 avril 1828 en considérant

Que l'article 46 de la loi des finances du 15 mai 1818 et l'ordonnance royale du 5 août suivant règlent un abonnement fixe au moyen duquel les villes doivent être libérées de diverses charges militaires et notamment de celles relatives aux champs de manœuvre ; qu'en conséquence les villes qui, aux termes des lois et règlements précédemment en vigueur, avaient l'obligation de fournir un champ de manœuvre et ne pouvaient y satisfaire qu'au moyen d'une location ont effectivement droit à l'exemption de cette charge ; mais qu'il ne résulte pas des dispositions susdites que les villes propriétaires de terrains affectés par des actes spéciaux à la destination des exercices militaires soient autorisées à en refuser l'usage au département de la guerre ; que seulement ce département, tant qu'il se maintient dans cet usage, est tenu de supporter, à la décharge des villes propriétaires, les dépenses annuelles d'entretien, de conservation et d'impôts. . .

La ville de Toulouse ayant porté sa requête devant le Conseil d'Etat la vit définitivement repoussée par une ordonnance au contentieux du 3 février 1830 où il est dit que, ladite ville étant devenue et restée acquéreur et propriétaire irrévocable des terrains litigieux antérieurement à la loi du 15 mai 1818, elle est tenue à ce titre :

De servir les intérêts du capital qu'elle peut encore devoir et dont le remboursement ne peut tomber soit directement, soit par déduction sur le montant de son abonnement, à la charge du département de la guerre. . .

138. Mais il se considéra comme substitué à leurs droits (revenus des terrains militaires). — Toutefois, le ministre de la guerre avait reconnu, dans sa décision susvisée, que si le département de la guerre avait effectivement droit à se maintenir dans l'usage de la propriété du polygone de Toulouse, il était entendu que ce droit devait se renfermer

dans la limite des besoins du service ; que, dès lors, il y avait lieu de tenir compte à la ville de la location des parties de terrain reconnues inutiles au polygone.

C'était là un tempérament destiné à faire passer la rigueur de la décision. Mais il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'en 1818 le ministre avait tenu un langage tout contraire en décidant que les produits des dépendances des bâtiments militaires qui pourraient être louées appartiendraient au Trésor. La circulaire du 8 août 1818 s'exprime comme il suit à ce sujet :

Comme le produit présumé de l'abonnement ne doit couvrir qu'une partie de la dépense générale du casernement, puisqu'il est de fait qu'il sera généralement inférieur aux charges imposées aux villes par les décrets de concessions (1) et que, selon ces décrets mêmes, elles n'ont eu que la *jouissance temporaire* des dépendances des bâtiments et établissements militaires dont le prix de location devait alléger ces charges ; il importe au bien du service que la destination de ces ressources accidentelles ne subisse aucun changement. J'autorise en conséquence MM. les directeurs des fortifications et les intendants militaires à faire faire aussi la reprise des baux à loyer ou d'affermage de ces diverses dépendances dont la gestion doit rentrer, comme celle des bâtiments et établissements soumis à l'application immédiate de l'article 13 de l'ordonnance, dans les attributions directes de l'autorité militaire, à l'instar de ce qui avait été prescrit par l'article 6 du décret du 22 décembre 1812.

139. Recettes provenant des frais de casernement. — Nous nous sommes rendu compte, en consultant la comptabilité spéciale tenue à cet effet au ministère de la guerre, que le produit des frais de casernement ne variait pas sensiblement d'une année à l'autre et s'élevait en moyenne à deux millions et demi. Voici les chiffres exacts pour les années 1904, 1905, 1906 :

(1) Les décrets spéciaux rendus en vertu du décret de principe du 23 avril 1810.

1904	2.384.660 fr. 69
1905	2.482.047 fr. 78
1906	2.501.709 fr. 55

140. Contributions volontaires des communes aux dépenses du casernement. — Outre le concours forcé, soit en nature, soit en argent, que prêtent les villes aux dépenses du casernement, elles viennent souvent en aide à l'administration de la guerre par des subsides volontaires qui revêtent les formes les plus variées. Les unes versent au Trésor ou lui avancent des sommes considérables pour la construction des bâtiments neufs ; d'autres cèdent à l'Etat le terrain qui doit servir d'assiette à des casernes. Celle-ci contribue à la location du champ de manœuvre de la garnison par le versement annuel d'une somme fixe ; celle-là, par le versement d'une somme variable qui représente une quotité de certains produits de l'octroi. Telle commune remettra un terrain en toute propriété à l'Etat sans réserve ; telle autre stipulera que, dans le cas de suppression de la garnison, l'immeuble affecté fera retour au patrimoine communal.

Des conventions interviennent entre les communes et l'Etat qui déterminent ces contributions ; naturellement, elles présentent une variété extrême (1).

141. — L'ordonnance du 5 août 1818 prévoyait ce concours bénévole. L'article 11 est ainsi libellé :

Nous nous réservons..... d'admettre, sur le rapport de notre ministre de la guerre, et d'après les avis de nos ministres de l'in-

(1) Soit dit en passant, les conventions dont il s'agit sont souvent muettes ou peu explicites sur les droits des parties contractantes en cas de départ de la garnison ou d'abandon, pour une cause quelconque, des casernements. Ce mutisme ou ce laconisme est regrettable, car il est de nature à amener des conflits insolubles, l'Etat voulant aliéner à son profit les immeubles délaissés par la troupe et les communes voulant en reprendre possession. Il est aisé de prévoir une pareille situation et de la solutionner à l'avance ; les stipulations que l'on insérera à cet effet ne seront jamais trop claires.

térieur et des finances, le vote des conseils municipaux qui aurait pour but de contribuer volontairement et pour une somme déterminée à la restauration ou à la construction d'un établissement militaire destiné à leur assurer une garnison habituelle dans l'assiette du casernement, soit que ces prestations volontaires se fassent sur leurs revenus ordinaires ou sur des recettes extraordinaires dans le sens et suivant le mode des dispositions facultatives des articles 39, 40, 41, 42 et 43 de la loi du 15 mai dernier.

142.— En fait, les prescriptions de cet article se réalisent tous les jours, et nombreuses sont les villes qui, pour conserver ou obtenir une garnison, font de grands sacrifices en vue de réaliser les améliorations introduites dans le logement du soldat. Comme les subsides fournis ont presque toujours un caractère extraordinaire, les recettes encaissées par le Trésor au titre des fonds de concours sont aussi très variables d'un exercice budgétaire à l'autre et ne peuvent faire l'objet d'une statistique comme les recettes provenant du paiement des frais de casernement. Voici, cependant, à titre documentaire, le chiffre des versements effectués par l'ensemble des villes de la métropole et de l'Algérie au cours de chacune des années 1904, 1905 et 1906 :

1904	739.545 fr. 24
1905	285.821 fr. 36
1906	631.004 fr. 86

Il faut bien observer que ces sommes ne représentent que le concours pécuniaire des communes et que, pour avoir une idée exacte des sacrifices consentis par elles, il faudrait y ajouter les libéralités en nature qui se manifestent principalement par la mise de terrains à la disposition de l'administration de la guerre.

Enfin, si des sommes rappelées ci-dessus nous ôtons les gros versements faits par des villes dans lesquelles il se bâtit des casernements neufs ou dans lesquelles des répara-

tions considérables de vieux bâtiments sont entreprises, pour ne nous en tenir qu'aux fonds de concours qui présentent un certain caractère de fixité et de durée, il ne nous reste pour l'année 1904, par exemple, qu'une somme de 19.749 fr. 86. Par où l'on peut vérifier l'exactitude de ce que nous avançons plus haut, à savoir, que les subsides fournis bénévolement par les communes pour les dépenses du casernement ont presque toujours un caractère accidentel et extraordinaire.

143. Comparaison entre l'apport des communes et les crédits budgétaires. — Il est donc difficile de mesurer l'étendue des charges supportées par les municipalités pour l'installation des services militaires, notamment pour le logement des garnisons. Nous ne connaissons que les charges pécuniaires qui font l'objet de recettes budgétaires : elles ne représentent pas plus de quatre millions par an, au maximum.

144. — Il serait maintenant du plus haut intérêt de nous rendre compte des dépenses supportées pour le même objet par le budget général de l'Etat.

Ouvrons dans ce but le budget des dépenses du ministère de la guerre pour 1908 (loi de finances du 31 décembre 1907) ; nous relevons les chiffres suivants :

	Francs.
Au chapitre 13, pour la masse des bâtiments des diverses écoles militaires	190.800
Au chapitre 23, pour l'entretien des casernes de la Garde républicaine	90.900
Au chapitre 34, pour les bâtiments du service de l'artillerie (locations, améliorations, acquisitions, constructions, entretien)	4.058.500
Au chapitre 37, article 2, pour l'entretien des bâtiments militaires gérés par le service du génie	12.095.800

Au chapitre 70, articles 2 (les quatre premiers paragraphes) et 3, pour le casernement des troupes coloniales 443.000

Au chapitre 89, pour construction de nouveaux casernements. 5.130.000

Au chapitre 92, pour création de champs de manœuvre, de champs de tir, de stands et de manèges 4.343.200

Au chapitre 93, pour améliorations aux hospices civils des départements. 263.500

Au chapitre 102, pour les établissements de l'intendance 275.000

Soit, en tout, un ensemble de crédits s'élevant à 23.892.700 francs, ou, en chiffres ronds, à vingt-quatre millions. En déduisant de cette somme les quatre millions qui représentent la contribution communale, on voit que l'Etat paie environ vingt millions, c'est-à-dire cinq fois autant que les communes pour les dépenses du casernement dont ces dernières supportent à peine la sixième partie.

145. Résumé du chapitre. — Pour résumer cette importante matière, nous dirons que la charge des bâtiments et établissements militaires, entièrement supportée par les communautés avant la Révolution de 1789, devint une charge exclusive de l'Etat par l'effet de la loi du 10 juillet 1791. Par l'effet de cette même loi, les bâtiments et terrains appartenant aux communautés et affectés à l'armée devinrent propriétés nationales. En 1810 (décret du 23 avril et décrets d'application subséquents), l'Empire restitua ou donna à un grand nombre de villes de garnison la propriété d'un grand nombre de bâtiments militaires, à charge d'entretien. En 1818 enfin (loi du 13 mai, art. 46), les villes furent

déchargées de l'entretien des bâtiments militaires moyennant le paiement annuel de taxes dites de casernement.

D'autre part, si laissant le côté historique de la question, nous envisageons la condition juridique des immeubles actuellement affectés à un service militaire, nous voyons que les uns appartiennent à l'Etat, d'autres aux villes, d'autres enfin à des particuliers qui les donnent à bail soit à l'Etat (1), soit aux villes, quand celles-ci se chargent de cette location.

(1) Dans le budget de 1908, les crédits pour locations de bâtiments et de terrains s'élèvent à 375.000 francs : 25 000 francs au chapitre 34, article 1^{er}, § 5 (bâtiments du service de l'artillerie) ; 350.000 francs au chapitre 37, art. 2, § 9 (bâtiments gérés par le service du génie, champs de tir et champs de manœuvre).

TITRE II

DES RÈGLES SPÉCIALES AUX EXPROPRIATIONS POURSUIVIES PAR L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

EFFORTS FAITS PAR L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE POUR SE
SOUSTRAIRE AU DROIT COMMUN DE L'EXPROPRIATION : DEPUIS
L'EMPIRE JUSQU'À LA LOI DU 30 MARS 1831.

1. — Avant 1811.
2. — La circulaire du 6 décembre 1811.
3. — L'ordonnance du 1^{er} août 1821.
4. — La loi du 30 mars 1831.

1. — AVANT 1811

146. Observation générale. — Il est admis par tout le monde que les travaux militaires requièrent, plus que tous autres travaux publics, célérité et discrétion, et, par voie de conséquence, que l'acquisition des terrains nécessaires aux installations de la guerre doit être réalisée dans des délais aussi réduits que le permet le respect dû à la propriété privée. Aussi des lois spéciales ou des dispositions exceptionnelles de lois générales ont-elles été édictées, qui permettent au ministre de la guerre de se saisir rapidement

des immeubles reconnus utiles pour les ouvrages de défense, pour le logement des troupes ou l'installation des services de son département : c'est la loi du 30 mars 1834, quand il s'agit de travaux de fortification ; c'est l'article 73 de la loi du 3 mai 1841 quand il s'agit de tous autres travaux militaires.

147. La loi du 10 juillet 1791, titre IV, article 7. — Autrefois, les acquisitions d'immeubles pour le compte de l'administration de la guerre s'opéraient de la même façon que celles qui étaient réalisées pour le compte des autres départements ministériels. La loi du 10 juillet 1791 dispose, il est vrai (tit. IV, art. 7) :

Toutes les fois qu'un terrain appartenant à une municipalité ou à quelque particulier sera nécessaire pour un établissement militaire, le département de la guerre en fera l'acquisition de gré à gré ; et, dans le cas où le propriétaire refuserait de céder sa propriété, les directoires des corps administratifs seront consultés et chargés de l'estimation de l'objet demandé.

Mais ce texte ne contient aucune innovation et ne fait que préciser la pratique administrative (1) d'alors en décidant que, pour les acquisitions immobilières de la guerre, l'on traitera de gré à gré avec les propriétaires, et que, dans le cas où les propriétaires refuseraient de consentir à un arrangement amiable, l'estimation de l'indemnité qui leur sera due sera faite par les soins des corps administratifs, c'est-à-dire, par les administrations de districts ou de département (2).

(1) Pratique générale d'ailleurs, même en dehors des travaux militaires.

(2) L'article 7 en question du titre IV de la loi du 10 juillet 1791 parle des *directoires des corps administratifs*. Strictement parlant, il n'y avait de directoires que pour les départements et les districts. Mais de même que l'expression *corps administratifs* s'applique aussi bien aux administrations municipales qu'aux administrations de département ou de district, il nous semble aussi que le mot *directoires* est pris ici dans un sens étendu et désigne, outre les *directoires* proprement dits, les *bureaux* des conseils municipaux. L'art. 8 du titre VI de la loi du 10 juillet 1791 parle du *directoire de la municipalité*.

Chacun sait en effet qu'avant la loi du 8 mars 1810, l'expropriation était une opération d'ordre exclusivement administratif, et que toute la procédure, faite d'accord amiable entre l'exproprié et l'administration, se réduisait à une expertise.

148. — Un point à noter cependant, c'est que si l'expropriation résulte d'une délimitation de la rue du rempart faite, dans certaines places, de concert par les agents militaires et les corps administratifs (administrations municipales) intéressés, le règlement amiable des indemnités est soumis à l'administration du département elle-même, avec l'avis de l'administration du district (loi du 10 juillet 1791, titre I^{er}, article 19). Cette particularité tient évidemment à ce que l'administration municipale est intervenue à l'acte de délimitation et ne saurait dès lors être appelée à fixer les indemnités. Il est plus remarquable encore que, dans ce cas, si l'accord ne peut se faire entre les propriétaires et le département de la guerre, c'est le tribunal du lieu qui décidera (même texte). Par où l'on voit que, même avant la loi de 1810, les tribunaux pouvaient avoir à intervenir dans les expropriations, tout au moins pour fixer définitivement le montant de l'indemnité.

149. L'article 18 du titre I^{er}; les articles 36, 37 et 38. — L'article 18 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791, envisageant le cas où des propriétés particulières, qui débordent les limites assignées à la rue du rempart, viendraient à être réunies au terrain militaire, décide :

Les particuliers qui, par les dispositions de l'article 17 ci-dessus, perdront une partie du terrain qu'ils possèdent, en seront indemnisés par le Trésor public, s'ils fournissent le titre légitime de leur possession; l'Assemblée nationale n'entendant d'ailleurs déroger en rien aux autres conditions en vertu desquelles ils seront entrés en jouissance de leur propriété.

150. — La loi de 1791 prévoit aussi, dans les articles 36, 37

et 38 du titre I^{er}, le cas où, pendant l'état de guerre, la démolition de certains bâtiments est jugée nécessaire pour la défense d'une place. C'est un cas d'acquisition d'immeubles. L'Etat acquiert, il est vrai, pour détruire tout aussitôt, et il borne son acquisition aux bâtiments sans se soucier du sol sur lequel ils sont édifiés. Il n'en est pas moins certain que l'opération, malgré son caractère de violence et son but particulier, constitue en droit une cession immobilière. La loi décide que de telles démolitions ne pourront avoir lieu sans un ordre exprès du roi (art. 36) ; sauf le cas d'urgente nécessité, où elles devraient être autorisées sur l'ordre du commandant des troupes, après délibération du conseil de guerre (art. 37). Les particuliers seront indemnisés aux frais du Trésor public (art. 38).

151. Résumé. — La loi de 1791, en somme, fait mention des acquisitions d'immeubles en deux endroits différents ; dans le titre I^{er}, articles 18, 19, 36, 37 et 38, quand il s'agit d'acquisitions destinées à donner à la zone de la fortification sa largeur légale ou à pourvoir aux nécessités immédiates de la défense ; dans le titre IV, article 7, quand il s'agit d'acquisitions faites dans une destination militaire autre que celle de la défense des places.

152. La loi du 8 mars 1810. — Vint la loi du 8 mars 1810 qui posa les bases de la procédure de l'expropriation en remettant, d'une part, au chef de l'Etat seul le pouvoir de déclarer l'utilité publique et en conférant, d'autre part, aux tribunaux seuls le droit de prononcer l'expropriation après avoir vérifié si les formalités préalables avaient été accomplies.

Les formalités préalables étaient d'ailleurs assez compliquées. Il fallait en effet, quand le décret déclarant l'utilité publique avait été rendu, que le préfet prît un premier arrêté désignant les localités et territoires sur lesquels les travaux devaient avoir lieu. Ensuite, les ingénieurs compé-

tents levaient le plan des propriétés particulières dont la cession leur paraissait nécessaire. Ce plan était publié. Une commission d'enquête se réunissait, devant laquelle les propriétaires menacés d'expropriation pouvaient faire valoir leurs griefs et soutenir que les travaux pouvaient être exécutés sans qu'il fût porté atteinte à leurs terrains ou bâtiments. Enfin, par un deuxième arrêté dit *de cessibilité*, le préfet déterminait définitivement les points sur lesquels seraient exécutés les travaux.

Les acquisitions immobilières nécessitées par les travaux militaires seraient-elles soumises à de si longues formalités ?

On y para de diverses manières.

153. Première dérogation : décret du 18 août 1810. — Il convient de rappeler d'abord le décret du 18 août 1810 qui permit de soustraire à la nouvelle procédure un grand nombre d'acquisitions d'immeubles pour des travaux publics, soit civils, soit militaires. Il y était spécifié que toutes les décisions, rendues par décrets avant la loi du 8 mars 1810 et qui comportaient expropriation explicite *ou même implicite*, seraient exécutées selon la loi du 16 septembre 1807. C'était abuser du principe que les lois n'ont pas d'effet rétroactif. L'Empire alla plus loin encore.

2. — LA CIRCULAIRE DU 6 DÉCEMBRE 1811.

154. La circulaire du 6 décembre 1811 dispense les acquisitions immobilières militaires de l'enquête de commodo et incommodo. — Les formalités administratives, qui précèdent la déclaration d'utilité publique ou qui sont intercalées entre la déclaration d'utilité publique et le jugement d'expropriation, et dont le but est de permettre aux habitants d'un pays de discuter et de contester l'utilité du tracé d'une route, par exemple, se justifient en matière de

travaux civils. Qui doit en effet profiter de la route ? les propriétaires riverains. Qui donc, mieux que ces propriétaires, peut juger de la direction la plus favorable au commerce et aux intérêts du pays ? L'ingénieur dresse son plan d'après la configuration du terrain ; le paysan fait le sien en vue d'une exploitation plus commode de son champ.

En matière de travaux militaires, on ne peut plus raisonner de même. La construction d'un fort se rattache à un système de défense générale et son opportunité ne peut être appréciée que par les ingénieurs militaires. On peut en dire autant, jusqu'à un certain point, de la construction d'une caserne, même dans une ville ouverte de l'intérieur : il n'est pas indifférent en effet que les troupes soient logées à un endroit plutôt qu'à l'autre pour des considérations touchant à l'instruction et à la mobilisation. En un mot, l'enquête *de comodo et incommodo*, essentielle dans les expropriations faites en vue de travaux publics civils, n'a plus de raison d'être ni de sens quand l'intérêt de la défense du pays est en jeu.

155. — Aussi, moins de deux ans après la mise en vigueur de la loi du 8 mars 1810, une circulaire du ministre de la guerre en date du 6 décembre 1811, dont nous donnons ci-après le préambule et les dispositions essentielles, vint-elle simplifier les formes de l'expropriation en matière de domaine militaire :

Messieurs, — écrivait le ministre aux préfets des départements, directeurs des fortifications et commissaires ordonnateurs des divisions militaires — lorsque, par suite de l'extension qu'a reçue le territoire de l'Empire français, Sa Majesté l'Empereur et Roi ordonne, chaque année, de grands travaux qui nécessitent la réunion au domaine militaire, de différentes propriétés particulières, soit pour la construction ou l'amélioration des places qui entrent dans le système de défense des nouvelles frontières, soit pour la formation des divers établissements nécessaires au service de ces

places ou des armées, il me paraît indispensable de généraliser l'application des mesures que j'ai été dans le cas de prescrire partiellement jusqu'à ce jour, afin de déterminer le mode d'exécution de la loi du 8 mars 1810, sur les expropriations pour cause d'utilité publique, de manière à concilier la célérité qu'exige plus particulièrement la confection des ouvrages défensifs et des établissements militaires de tout genre, avec les dispositions de cette loi, qui ont pour principal objet de mettre la propriété à l'abri de toute espèce d'atteinte, suivant le principe consacré par les articles 544 et 545 du Code Napoléon.

C'est dans cette vue que j'ai arrêté les dispositions réglementaires suivantes :

2° Les propriétaires ne pourront être admis à réclamer, dans aucun cas, l'application des articles 7, 8, 9, 10 et du premier paragraphe de l'article 11 de la loi du 8 mars, attendu qu'il ne peut y avoir lieu à débattre *la question d'utilité quant à la désignation des propriétés cessibles*, puisqu'elle résulte toujours ou des projets que Sa Majesté arrête elle-même annuellement, dans tous leurs détails, en conseil du génie, ou de décrets spéciaux qui déterminent les dépossessiones à effectuer

5° D'après l'exception mentionnée en l'article 2 ci-dessus relativement aux articles 7, 8, 9, 10 et 11 (§ 1^{er}) de la loi du 8 mars, il ne pourra non plus y avoir lieu, de la part du tribunal, à l'examen résultant de la restriction insérée dans le premier paragraphe de l'article 13 de cette loi, ni à l'application des articles 14 et 15.

156. — La restriction insérée dans le premier paragraphe de l'article 13 de la loi du 8 mars 1810 consiste dans le droit accordé au tribunal, en cas d'expropriation forcée, de vérifier l'accomplissement des formalités préliminaires et de ne prononcer l'expropriation que

S'il n'aperçoit aucune infraction aux règles posées aux titres I^{er} et II.

Les articles 14 et 15 disposent que, même après le jugement d'expropriation, les intéressés, qui prétendent que l'utilité publique n'a pas été déclarée ou qu'il n'a pas été procédé aux formalités exigées par la loi, peuvent présenter

requête au tribunal en vue de faire surseoir à toute exécution jusqu'à ce qu'il ait été satisfait à leurs réclamations.

Or, le texte du paragraphe 5 *in fine* de la circulaire de 1811 paraît interdire au tribunal, en cas d'expropriation faite par le département de la guerre, tout examen des formes, et interdire aux particuliers tout recours à ce sujet. S'il en était ainsi, le paragraphe 3, qui est présenté comme une conséquence du paragraphe 2, irait au delà de ce paragraphe. Nous croyons, au contraire, que le tribunal gardait toujours le droit, en cas de travaux militaires comme de travaux civils, d'examiner pour le moins si le plan des immeubles à exproprier avait été déposé à la mairie et notifié (voir le 1^{er} de la circulaire) et si l'utilité publique avait été déclarée ; et que les particuliers, dans le même cas de travaux militaires, pouvaient présenter requête au tribunal après le jugement d'expropriation en se basant sur l'absence de déclaration d'utilité publique. Ce qui était refusé, d'une part, au tribunal, c'était le droit d'examiner si les articles 7, 8, 9, 10 et 11 (§ 1^{er}) avaient été observés ; ce qui était refusé, d'autre part, aux particuliers, c'était le droit de présenter requête en se basant sur l'inobservation des mêmes articles à leur égard.

157.— La simplification de procédure dont nous parlons était issue de la pratique administrative et ne constituait qu'une généralisation de mesures déjà prises dans des cas d'espèce, comme en fait foi le préambule de la circulaire de 1811. Si logique que fût cette pratique, puisque l'exemption de formes dont nous parlons a toujours subsisté en faveur des travaux militaires, il n'en est pas moins vrai qu'elle était contraire au texte de la loi. Ordonner que, dans un ensemble de circonstances et pour une catégorie d'affaires, telles ou telles dispositions d'une loi ne seront pas appliquées, ce n'est pas simplement, comme disait le ministre de la guerre en 1811, déterminer le mode d'exé-

cution de la loi, c'est abroger partiellement la loi, c'est faire œuvre de législateur et non d'administrateur. A une époque où la volonté du chef de l'Etat était toute puissante, il eût été facile d'amender la loi et d'y introduire rapidement les modifications nécessaires, C'eût été plus sage ; mais cela n'eut pas lieu.

158. Elle réglemente la procédure d'estimation. — La circulaire du 6 décembre 1811 contenait d'autres dispositions qui, celles-là, étaient parfaitement légales, puisqu'elles avaient trait à l'exécution de la loi du 8 mars 1810. C'est ainsi qu'elle réglemente dans le détail la procédure des estimations par voie d'expertise amiable, lorsque les propriétaires consentent à céder leurs terrains et qu'il n'y a pas lieu de recourir au tribunal.

Choix de l'expert du gouvernement et des experts des propriétaires ; délai de huitaine (compté à partir de l'expiration du délai fixé par l'article 6 de la loi du 8 mars 1810) imposé à ces derniers pour faire connaître l'expert choisi par eux, faute de quoi le préfet le désigne d'office ; prestation de serment ; détermination des bases d'évaluation ; rédaction de un, deux ou trois tableaux, suivant les cas, présentant sommairement les résultats des estimations ; envoi de ces tableaux au ministre, approbation ministérielle ; passation de l'acte de vente ; tels sont les différents points envisagés par la circulaire de 1811 en ce qui touche les expertises.

Il est à remarquer que, dans le cas où le préfet est obligé de désigner d'office l'expert des propriétaires, il doit, dans un délai de 24 heures, requérir le tribunal de prononcer l'expropriation. L'expertise n'en aura pas moins lieu ; mais tout se fera à la fois, et les opérations de l'expertise et la procédure de l'expropriation judiciaire, ce qui permettra de gagner du temps.

159. Elle distingue les acquisitions purement amiables des acquisitions amiables après déclaration d'utilité publique. — Les acquisitions purement amiables sont distinguées avec soin (11^o) de celles qui ont lieu après déclaration d'utilité publique. Les acquisitions purement amiables sont réalisées par des actes de vente passés *entre les propriétaires et les agents militaires* ; la purge des hypothèques légales des immeubles ainsi acquis a lieu sur la réquisition du commissaire ordonnateur de la division militaire intéressée (§ 14). Au contraire, s'il s'agit de ventes amiables intervenant après la déclaration de l'utilité publique, c'est le préfet qui passe l'acte de vente (§ 10), et c'est à sa diligence que la purge des hypothèques légales est effectuée (§ 13). Ainsi, l'administration de la guerre agit seule quand elle acquiert de gré à gré ; elle n'emploie le ministère du préfet que dans les acquisitions qui tombent sous le coup de la loi de 1810. C'était là un défaut d'harmonie. Que l'immeuble à acquérir entre dans le domaine de l'Etat par l'effet d'un contrat amiable ou à la suite d'une déclaration d'utilité publique, c'est toujours l'Etat qui achète ; ce devrait toujours être au préfet, représentant et agent du pouvoir central, de recevoir l'immeuble.

160. — La circulaire de 1811 rappelle que tous les actes d'acquisition, de quelque manière qu'ils aient été réalisés, sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement : ils doivent être visés pour timbre et engistrés gratis (§ 10, 1^{er} al. et § 11, 2^e al.).

Elle reconnaît que les conservateurs des hypothèques ont droit à leurs honoraires habituels pour la purge des hypothèques légales.

161. — Un passage de la circulaire pourrait prêter à discussion, si on ne le rapprochait pas du contexte qui l'éclaire et l'explique : c'est le 3^e alinéa du paragraphe 10 ainsi conçu :

Quant aux discussions relatives aux immeubles dont la pro-

priété libre et absolue serait contestée pour tout ou partie de ces immeubles, il y sera statué par voie administrative et sur l'avis du conseil de préfecture, selon le cas, ou par Sa Majesté elle-même, au Conseil d'Etat, s'il y a lieu.

Faut-il voir là une disposition exorbitante du droit commun qui retirerait aux tribunaux de l'ordre judiciaire le jugement des contestations entre personnes privées sur l'étendue de leurs droits immobiliers pour en faire attribution aux tribunaux administratifs, c'est-à-dire au conseil de préfecture et au Conseil d'Etat? Nullement. Les difficultés dont il est question ici ont bien trait à la consistance d'immeubles particuliers ; mais elles proviennent de la situation de ces immeubles au regard du domaine public. Il y a litige entre les expropriés et le domaine public. Or, comme il appartient à l'administration de dire où finit ce domaine, à quelle époque tel ouvrage portant servitude a été construit, c'est aux tribunaux administratifs également qu'il appartient de décider sur les contestations relatives à ces objets. Pour justifier cette interprétation relative au caractère administratif des litiges dont il est question dans le troisième alinéa de l'article 10, il suffit de se reporter à l'article 8, troisième alinéa, reproduit ci-après :

Si la discussion (il s'agit de la discussion qui peut intervenir entre les propriétaires et les experts ou agents militaires au cours de l'estimation) portait sur le droit même de propriété, soit par suite d'empiètement sur le domaine public, ou de servitudes dont les immeubles cessibles seraient grevés envers l'Etat, soit parce que le fonds, notamment dans les places de guerre, serait reconnu ou même présumé militaire, soit enfin quand il s'agit de bâtisses dont l'existence est subordonnée, par la loi du 10 juillet 1791, à la condition d'être démolis sans indemnité dans les différents cas prévus par cette loi, il sera dressé un troisième tableau sommaire des expertises concernant cette dernière sorte de propriétés.

162. Purge des hypothèques. — Les paragraphes 12,

13 et 14 de la circulaire ont trait à la purge des hypothèques et se résument dans les dispositions suivantes : l'Etat effectue d'office la purge des hypothèques légales ; les vendeurs ne peuvent toucher aucun à-compte sur le prix de leurs immeubles qu'à la condition de produire un certificat de radiation ou de non-existence des hypothèques judiciaires et conventionnelles. Ces dispositions ont besoin d'explication pour deux motifs : à prendre à la lettre le paragraphe 12, on pourrait croire que les vendeurs sont dispensés de produire le certificat de radiation des hypothèques légales ; en outre, on se demande pourquoi l'Etat effectue la purge des hypothèques légales sans s'occuper des hypothèques judiciaires ou conventionnelles.

163. — D'abord, et d'une façon générale, l'Etat est-il soumis aux formalités de la purge pour se soustraire aux poursuites des créanciers hypothécaires sur les immeubles expropriés ?

Non, certainement. Car purger, c'est essentiellement faire l'offre aux créanciers inscrits du prix d'achat de l'immeuble et, pour le cas où ils ne voudraient s'en contenter, les mettre à même de faire revendre l'immeuble aux enchères et adjudications publiques, moyennant une surenchère préalable d'un dixième obligatoire pour le créancier qui requiert que cette revente soit effectuée. Purger, c'est mettre à même les créanciers inscrits d'exercer leur droit de suite sur le bien affecté à la garantie de leur créance ; c'est, pour le tiers acquéreur, s'exposer, en définitive, à être dépossédé.

Or, il est clair que si l'Etat devait être exposé, comme les particuliers, à cette dépossession finale qui peut couronner la procédure de la purge, l'expropriation pour cause d'utilité publique n'aurait plus de sens, puisque les immeubles expropriés pourraient, par l'effet de la purge, rentrer dans le patrimoine des particuliers ; l'Etat irait ainsi d'expro-

priation en expropriation sans jamais être assuré de garder la possession des biens. Aussi les tribunaux et la doctrine ont-ils toujours unanimement admis que l'expropriation avait pour effet d'enlever au créancier hypothécaire la faculté de surenchérir et de transformer son droit réel en un simple droit de créance portant sur l'indemnité. Le droit de suite ne peut plus être exercé quand l'expropriation a été prononcée ; c'est donc l'expropriation même qui purge en quelque sorte l'immeuble des hypothèques qui le grevaient.

164. — Est-ce à dire pour cela que l'Etat ne pourra d'aucune façon être recherché par les créanciers inscrits ? Non. Ces créanciers ont perdu leur droit réel ; mais, comme nous venons de le dire, ils ont à la place un droit de créance sur l'indemnité ; et l'administration, obligée de respecter ce droit, ne peut faire de paiement valable sans en tenir compte. Par conséquent, l'administration se préoccupe, de la même façon que les particuliers, de connaître les hypothèques inscrites ; mais ce n'est pas dans le même but. Alors en effet que les acquéreurs ordinaires sont obligés de souffrir l'exercice de la faculté de surenchère de la part des créanciers inscrits, l'administration, elle, s'il se trouve de tels créanciers, se borne à consigner l'indemnité due et à différer tout paiement entre les mains de l'exproprié, jusqu'à ce que la radiation des hypothèques ait été obtenue.

Ainsi donc, bien que la loi du 8 mars 1810 ait laissé l'administration soumise au droit commun en ce qui concerne la question des charges réelles, il est évident qu'elle n'a pas, à proprement parler, à effectuer de purge, mais à vérifier la condition des immeubles expropriés sur un point : sont-ils, ou non, grevés d'hypothèques ? Or, pour le savoir, il faut qu'elle trouve le moyen de clore, d'arrêter, de fixer la liste des hypothèques soumises à l'inscription, et de faire inscrire les hypothèques qui ne sont pas assujetties à cette formalité.

Et comme, entre particuliers, avant d'entamer une procédure de purge, il faut de toute nécessité déterminer aussi et arrêter irrévocablement la liste des créanciers contre qui la purge sera dirigée, il est aisé de concevoir que les formalités seront les mêmes dans les deux cas, qu'il s'agisse d'expropriation pour cause d'utilité publique ou de transactions immobilières ordinaires. Seulement, dans le cas ordinaire, les opérations tendant à la clôture de la liste des créanciers hypothécaires sont de simples formalités préliminaires, le prélude obligé de la procédure ; tandis que, dans le cas d'expropriation, une fois la liste obtenue et close, une fois les consignations nécessaires effectuées, l'administration est désormais en sécurité ; toute procédure de purge est finie pour elle.

165.— Ainsi l'Administration, pour les immeubles expropriés, le particulier, pour les immeubles achetés par lui selon le droit commun, ne sont pas menacés de la même façon par les créanciers inscrits ; ils le sont néanmoins tous les deux ; et comme, pour s'affranchir des menaces des tiers, ils remplissent l'un et l'autre des formalités semblables, l'on dit communément que l'Administration purge les biens expropriés, alors que, dans un langage strict, il faudrait dire que l'Administration a besoin non de purger, mais simplement de s'assurer, avant de payer l'indemnité, s'il n'y aurait point des créanciers hypothécaires.

166. — Que dit maintenant la circulaire du 6 décembre 1811 relativement à la purge (1) des hypothèques grevant les biens expropriés ? En ce qui touche les hypothèques judiciaires et conventionnelles, que les propriétaires devront rapporter un certificat de radiation ou de non existence, s'ils veulent toucher l'indemnité qui leur est due. Il eût fallu ajouter que le certificat ne serait agréé qu'autant qu'il aurait été

(1) Nous employons à regret cette expression impropre.

délivré quinze jours au moins après la transcription du jugement d'expropriation ou de l'acte de cession amiable (C. proc. civ., art. 834 et 835). Quant aux hypothèques légales, la circulaire décide qu'elles seront purgées d'office conformément aux articles 2193, 2194 et 2195 du Code Napoléon. C'est trop dire. Il convenait simplement de spécifier que les formalités de l'article 2194 du Code civil seraient remplies par le ministère public en vue de faire inscrire les hypothèques occultes : et que, dans le cas où de telles hypothèques seraient inscrites en effet, l'administration consignerait l'indemnité jusqu'à ce qu'il eût été justifié de leur radiation, tout comme dans le cas des hypothèques judiciaires ou conventionnelles.

167. Résumé. — En résumé, l'administration militaire ne pouvant s'accommoder de certaines formalités prescrites par la loi du 8 mars 1810 (art. 7, 8, 9, 10 et 11, § 1^{er}) déclara, par la circulaire du 6 décembre 1811, que ces exigences n'avaient pas été édictées pour elle et qu'elle n'en tiendrait pas compte dans les acquisitions d'immeubles qu'elle réaliserait à l'avenir. C'était, nous l'avons déjà dit, un coup de force d'une administration prédominante alors dans l'Etat et sûre de trouver, s'il le fallait, près des tribunaux, la consécration de son abus de pouvoir. Il n'en reste pas moins vrai que c'était la loi qui était insuffisante, et l'administration qui avait raison. Il importait donc qu'une réforme législative vint sanctionner cette pratique illégale et apporter des tempéraments à une loi trop générale.

Cette réforme fut attendue jusqu'en 1833.

168. Correspondance échangée entre les ministres de la guerre et de l'intérieur au sujet de l'application de la loi de 1810. — Les administrations civiles n'étaient pas non plus satisfaites de la loi de 1810 et avaient peine à en observer rigoureusement toutes les dispositions. Le ministre de l'intérieur, Lainé, écrit le 29 octobre 1816 à son collègue de la guerre :

La loi du 8 mars 1810 relative au mode d'expropriation pour cause d'utilité publique paraît présenter des difficultés dans son exécution. On se trouve souvent dans des circonstances où le moindre délai entraînerait de graves inconvénients, et dans ce cas, l'administration ne peut se dispenser ou de contrevenir à la loi ou de compromettre les intérêts du public et du gouvernement.

Je pense qu'il y aurait lieu de proposer d'ajouter des dispositions à cette loi qui auraient pour but de régler la marche à suivre dans la prise de possession des terrains à employer à des travaux publics dans les cas d'urgence...

Ce n'est pas que la loi de 1810 n'eût rien édicté pour les cas d'urgence. Elle avait, bien au contraire, disposé par l'article 19 :

Avant l'évaluation des indemnités, et lorsque le différend ne portera point sur le fond même de l'expropriation, le tribunal pourra, selon la nature et l'urgence des travaux, ordonner provisoirement la mise en possession de l'administration : son jugement sera exécutoire nonobstant appel ou opposition.

Mais il est à remarquer que d'après ce texte l'envoi en possession provisoire, avant règlement d'indemnité, est facultatif pour les tribunaux qui ont le droit d'apprécier l'urgence des travaux projetés. Il est vraisemblable que, dans ces conditions, l'administration préférerait ne pas demander aux juges le bénéfice de cet article 19. En conséquence, le ministre de l'intérieur prie son collègue de la guerre de lui faire connaître le mode d'exécution de la loi de 1810 adoptée par son département.

169. — Le ministre de la guerre répondit le 8 novembre 1816 au ministre de l'intérieur que les inconvénients dont il parlait avaient été ressentis par son administration; que l'un de ses prédécesseurs avait, par une circulaire du 6 décembre 1811, pris des mesures pour y remédier :

Votre Excellence jugera... des motifs pour lesquels il a été reconnu qu'il ne pouvait y avoir lieu, en ce qui concerne les tra-

vaux militaires, à l'application des articles 7, 8, 9, 10 et du premier paragraphe de l'article 11 de la loi, quand la question d'utilité dont ces articles admettent la discussion par une commission administrative, résulte évidemment de l'acte même du gouvernement par lequel l'expropriation entière ou partielle a été spécialement prononcée ; ce qui dispense aussi, dans le même cas, des formalités judiciaires prescrites, à défaut de convention entre les parties, par les articles 13, 14 et 15 de la même loi.

170. — Il convient de relever l'erreur grave commise par le ministre, disant que c'est l'acte du gouvernement déclaratif de l'utilité publique qui prononce l'expropriation. A s'en tenir au texte, on croirait que, pour l'administration militaire, l'expropriation est consommée par le fait même de la déclaration de l'utilité publique et qu'il ne reste plus, l'ordonnance une fois rendue, qu'à régler l'indemnité. Nous sommes ici en présence d'une rédaction vicieuse inspirée peut-être par le souvenir du système antérieur à 1810.

171. — Le ministre de la guerre expose ensuite que les résultats de la circulaire de 1811 ont été :

1° de prévenir les retards et les lenteurs qui seraient nécessairement résultés, au préjudice du service actif des travaux militaires, d'une exécution mal entendue de la loi dont plusieurs dispositions ne sont d'ailleurs obligatoires que dans les cas qu'elles ont prévus ;

(Il s'agit sans doute des formes de l'expropriation par autorité de justice, lesquelles ne sont employées qu'à défaut de conventions amiables.)

2° de préciser à cette fin, quant à leur objet et à leur durée, les opérations préliminaires de la prise de possession, afin que les biens ne puissent pas être dénaturés avant que l'état, la consistance et la valeur n'en aient été reconnus et dûment constatés ;

(Cela vise les dispositions de la circulaire de 1811, relatives aux expertises d'estimation.)

de donner ensuite aux propriétaires comme à l'administration

le temps et les moyens de discuter et d'établir respectivement leurs droits tant pour la fixation des indemnités de dépossession, si elles sont susceptibles d'augmentation ou de réduction, que relativement à la propriété même, quand elle devient contentieuse pour l'une des causes mentionnées au dernier paragraphe du n° 8 de la circulaire.

Ces résultats sont confirmés par l'application des mesures prescrites aux nombreuses dépossessions qui ont eu lieu pour les travaux de Cherbourg, du Havre, des îles d'Hyères, d'Anvers, de Flessingue et d'autres places, depuis l'émission de la loi, puisque cette application n'a excité aucune réclamation sur le fond et qu'il ne s'est élevé que des discussions de détail, que l'on avait prévues, pour l'appréciation des indemnités.

172. — Enfin, le ministre exprime le désir, pour le cas où la loi de 1810 subirait une révision, de voir insérer dans la rédaction nouvelle les dispositions de la circulaire du 6 décembre 1811. Il ajoute à ce sujet qu'il conviendrait d'imposer des délais : 1° aux personnes dépossédées pour fournir leurs moyens et appeler les tiers intéressés, articles 16, 17 et 18 de la loi de 1810 ; — 2° au procureur du Roi pour saisir le tribunal ; — 3° au tribunal lui-même pour rendre son jugement, attendu que le ministre n'a pas d'action effective sur le pouvoir judiciaire.

173. — Le ministre de l'intérieur utilisa-t-il la circulaire du 6 décembre 1811 que lui avait ainsi communiquée son collègue ? Il semble que l'administration des Ponts et Chaussées, alors rattachée au ministère de l'intérieur, fut plus timorée que celle de la guerre et préféra attendre une réforme législative plutôt que de contrevenir à la loi de 1810 en s'affranchissant de l'enquête *de commodo et incommodo* imposée par le législateur pour tous les cas d'expropriation sans exception.

En effet, le directeur du dépôt des fortifications ayant consulté en 1820 le directeur général des ponts et chaussées sur le mode d'exécution de la loi du 8 mars 1810 adop-

té par son administration, ce haut fonctionnaire répondit, à la date du 14 août, qu'il n'existait aucun règlement pour l'application de la loi ; mais que, dans les cas où les préfets traitaient de gré à gré, il leur avait été prescrit, selon les principes de la loi du 16 septembre 1807, article 56, de faire estimer les propriétés par deux experts dont l'un était nommé par eux et l'autre par les expropriés ; quand les deux experts ne s'accordaient pas, un tiers expert, qui était de droit l'ingénieur en chef du département, les départageait.

3. — L'ORDONNANCE DU 1^{er} AOÛT 1821.

174. L'article 15 de la loi du 17 juillet 1819. — La loi du 17 juillet 1819 est *relative aux servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat*. Cependant un article de cette loi toute spéciale aux servitudes mérite d'être relaté, parce qu'il se rapporte à la procédure à suivre, en certains cas de dépossession d'immeubles, pour arriver à la fixation de l'indemnité. C'est l'article 15 ainsi conçu :

Les indemnités prévues par les articles 18, 19, 20, 24, 33 et 38 de la loi du 10 juillet 1791, seront fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 et préalablement acquittées, conformément à l'article 10 de la charte constitutionnelle.

Laissons de côté l'article 24 de la loi de 1791, qui a trait aux indemnités dues aux fermiers des terrains militaires, le cas échéant, pour diminution de jouissance. Les articles 18, 19, 20 concernent, on l'a vu plus haut (n^{os} 53 et 149), les indemnités dues aux particuliers qui se trouvent dépossédés de leur terrain par suite de la mise à l'alignement soit de la rue militaire du côté de l'intérieur, soit des glacis du côté de l'extérieur. Les articles 33 et 38 concernent, on l'a vu aussi plus haut (n^o 150), les démolitions d'immeubles effectuées pour la défense d'une place pendant l'état de guerre. Or, la loi de 1819 décide que, dans ces

deux séries d'hypothèses, les indemnités seront fixées conformément à la loi du 8 mars 1810, c'est-à-dire, par les tribunaux, en cas de désaccord entre les intéressés et l'Etat (loi du 8 mars 1810, art. 16 et suiv.). Cette disposition n'appelle aucune remarque. Mais la loi ajoute que, dans les mêmes cas, les indemnités seront préalablement acquittées, conformément à l'article 10 de la charte constitutionnelle. Or, il est aisé de voir que si le principe de l'indemnité préalable peut être observé dans la première série des hypothèses visées ci-dessus, par exemple dans le cas où quelque maison privée, qui débordait la limite intérieure de la rue du rempart, vient à être démolie, et où le sol sur lequel elle reposait est réuni de plein droit au terrain militaire de manière à donner à la dite rue en cet endroit sa largeur légale, il n'en va plus de même quand une place est en état de guerre (1) et qu'il devient nécessaire, tout d'un coup, pour assurer sa défense, de raser des constructions particulières soit dans les zones des servitudes, soit du côté de l'intérieur, soit ailleurs. Alors, l'autorité militaire prend d'abord possession, détruit l'immeuble gênant, et renvoie à plus tard le règlement de l'indemnité. Il est clair qu'il n'en saurait être autrement, et que si le paiement préalable des sommes dues devait être rigoureusement effectué avant toute prise de possession, la défense serait paralysée et gravement compromise. Par conséquent, l'article 15 de la loi des 17-25 juillet 1819 doit être interprété avec la restriction que nous venons d'exposer.

175. — L'article 15 dont il est ici question rentre dans l'économie générale de la loi en ce sens qu'il traite du paiement des indemnités dues pour l'incorporation de ter-

(1) L'expression *état de guerre* est prise ici dans son sens strict. Quand une place est en *état de siège*, les démolitions d'immeubles ne donnent pas droit à indemnité ; ce sont alors de véritables *actes de gouvernement* ; il en sera question plus loin, au chap. III du présent titre.

raîns grevés de servitudes. Les immeubles qui débordent la limite intérieure de la rue du rempart sont grevés de la servitude de reculement (art. 17 de la loi de 1791). Les maisons construites dans les zones des servitudes avant l'établissement d'une place sont grevées aussi de servitudes relatives à leur entretien et à leur restauration (loi de 1791, art. 30). Toutefois, il faut dire que l'article 15 précité dépasse l'objet de la loi de 1819 quand il s'occupe des indemnités dues aux fermiers des terrains militaires, pour diminution de jouissance, ou aux propriétaires des édifices démolis par ordre de l'autorité militaire en temps de guerre (loi de 1791, art. 24 et 38) ; il ne s'agit pas là en effet d'immeubles qui soient nécessairement frappés de servitudes.

176. L'ordonnance du 1^{er} août 1821. — Du reste, l'ordonnance du 1^{er} août 1821 *qui fixe le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819 sur les servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat*, sort beaucoup plus librement encore du cadre tracé par la loi, puisqu'elle réglemente complètement la procédure d'expropriation à suivre toutes les fois qu'il s'agit de travaux intéressant la défense des places de guerre. Dans cette ordonnance, dont le titre rappelé ci-dessus délimite exactement l'objet, l'on n'est pas peu surpris de trouver un titre entier consacré aux acquisitions d'immeubles. Ce titre nous paraît être un hors d'œuvre, un morceau disparate cousu à un acte réglementaire dans le but probable de donner à la procédure de la circulaire du 6 décembre 1811, par le fait de cette insertion, un certain caractère de légalité. La procédure des acquisitions d'immeubles et la réglementation des servitudes militaires sont deux matières nettement tranchées, qui peuvent avoir des points de contact, mais qu'il vaut mieux, semble-t-il, traiter à part. Les rédacteurs de l'ordonnance de 1821 n'étaient pas de cet avis, car le préambule de cet acte solennel déclare que, pour ramener à un mode uniforme l'exécution des lois sur les servitudes militaires,

il est nécessaire... de régler les formes à suivre dans l'action de l'autorité militaire sur la propriété privée en coordonnant ceux des articles de la loi du 17 juillet 1819 qui sont relatifs... à la fixation et au paiement des indemnités résultant de dépossession ou de simple privation de jouissance, avec les lois d'exécution auxquelles les dits articles se réfèrent expressément...

Ce qui signifie, en un langage plus précis, qu'il faut mettre d'accord l'article 15 de la loi du 17 juillet 1819 avec la loi du 8 mars 1810.

L'ordonnance admet d'ailleurs que la loi du 8 mars 1810 était en 1821 toujours en vigueur :

Vu aussi l'article 10 de la charte et les dispositions non abrogées de la loi du 8 mars 1810, sur les expropriations pour cause d'utilité publique...

177. L'intitulé du titre 3 : Indemnités. — Venons au titre III de l'ordonnance, qui nous intéresse spécialement. Il a pour titre : *Indemnités*, alors qu'il y est traité, non seulement du règlement des indemnités, mais aussi des causes qui y donnent naissance, à savoir, les déposessions et privations de jouissance (1). Ainsi, l'article 46 parle des constructions nouvelles des places de guerre ou postes militaires qui mettent le domaine militaire dans le cas d'exiger la cession de propriétés particulières ; l'article 53 est relatif à la déclaration d'utilité publique dans les cas où la réunion au domaine militaire d'une ou plusieurs propriétés particulières ne pourra s'effectuer que par voie d'expropriation ; l'article 64 spécifie les conditions dans lesquelles sera passé l'acte de vente, en cas d'acceptation des offres du ministre par le propriétaire ; l'article 65 dit (en intervertissant d'ailleurs l'ordre légal des opérations) que :

si les propriétaires n'acceptent pas l'offre du ministre, il sera

(1) Nous laissons de côté la question des indemnités pour privations momentanées de jouissance ou dommages.

passé outre au règlement des indemnités et à l'expropriation par voie judiciaire.

Par conséquent, l'intitulé du titre III : *Indemnités*, est trop restrictif. Seulement, comme c'est le règlement de l'indemnité qui en somme constitue la partie la plus saillante et la plus longue de la procédure de l'expropriation ; comme aussi, en 1821, l'on était encore bien près de l'époque où les dépossessions d'immeubles se réduisaient à un règlement d'indemnité ; on s'explique aisément l'imprécision que nous critiquons.

178. — Nous n'eussions même pas fait cette critique, qui peut paraître quelque peu oiseuse, si le titre III de l'ordonnance de 1821 n'envisageait que les indemnités dues en vertu des articles 18, 19, 20, 33 et 38 de la loi du 10 juillet 1791. Car, on voudra bien le remarquer, les articles en question visent des hypothèses dans lesquelles il n'y a plus lieu qu'à un simple règlement d'indemnité, soit parce que le transfert de droits réels a été consommé, par voie d'expropriation tacite, au moment de la promulgation de la loi de 1791 qui fixe la largeur de la zone de la fortification (art. 18, 19, 20, 33), soit parce que ce transfert de droits ne peut être assujéti à aucune formalité en raison de la précipitation avec laquelle il s'accomplit (art. 38).

Mais l'ordonnance de 1821 va plus loin. Alors que les articles 18, 19 et 20 de la loi de 1791 ne concernent que des rectifications de limites dans des places déjà existantes, l'ordonnance envisage les expropriations qui se font pour la construction de places nouvelles ou pour des changements dans celles qui existent, cas où il faut et où il est possible, sans inconvénient pour la défense, que ces expropriations soient revêtues de formes.

179. — Il faut encore observer que le titre III de l'ordonnance de 1821 ne s'occupe que des dépossessions rendues

nécessaires par la construction, l'amélioration ou la défense des places de guerre. Au contraire, la circulaire du 6 décembre 1811, reproduite dans ses dispositions essentielles par l'ordonnance de 1821, s'appliquait à toutes les expropriations faites dans un intérêt militaire, pour *la confection des ouvrages défensifs et des établissements militaires de tout genre* (préambule de la dite circulaire).

180. Examen du titre III (sections 1, 2, 3, 4).— Le titre se divise en cinq sections dont les quatre premières seules nous intéressent en ce moment.

Section 1. — Des circonstances qui donnent lieu à indemnité.

Section 2. — Du règlement des indemnités.

Section 3. — Des expertises de la cession volontaire ou forcée.

Section 4. — De la purgation d'hypothèques et du paiement.

181. — Nous donnons ci-dessous le texte des articles de la section 1 en laissant de côté ce qui a trait aux indemnités pour privation momentanée de jouissance :

ART. 45. — Les travaux et opérations relatifs aux places de guerre ou postes militaires peuvent donner lieu à indemnité, soit pour cause de dépossession, soit pour démolition d'édifice.

ART. 46. — Il y a lieu à indemnité pour cause de dépossession lorsque des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires, des changements ou augmentations dans ceux actuellement existants, des réunions nécessaires pour donner au terrain militaire, intérieur et extérieur, l'étendue qui lui est légalement assignée, mettent le domaine militaire dans le cas d'exiger la cession de propriétés particulières.

ART. 47. — Il y a lieu à indemnité pour démolition d'édifices lorsque, pour la sûreté d'une place de guerre, l'autorité militaire requiert la destruction d'une bâtisse située dans une des zones de servitudes légales, pourvu toutefois qu'il soit justifié sur titres que cette bâtisse existait antérieurement à la fixation du rayon militaire qui a soumis à la prohibition l'étendue de la zone dans laquelle son sol se trouve compris. L'indemnité, dans ce cas, ne se réglera que sur la valeur des constructions, sans y comprendre l'estimation du sol, lequel ne sera point acquis par le domaine

militaire, si ces constructions ne sont que l'accessoire d'une propriété territoriale ; dans le cas contraire, et lorsque le sol tout entier sera couvert par les constructions ou sera employé pour leur service, l'indemnité pourra comprendre la valeur du sol.

182. — Sur ces textes, nous ne ferons qu'une seule remarque dictée toujours par le souci que nous avons de signaler le manque d'harmonie qui existe, en matière de domaine militaire, entre les textes législatifs et les textes réglementaires : c'est que, d'un côté, l'article 46 dépasse les lois de 1791 et de 1819, lorsqu'il parle des dépossessions faites pour la construction de nouvelles places ou l'amélioration des places existantes, puisque les lois antérieures n'avaient en vue que les dépossessions, résultant de rectifications de limites (loi de 1791, art. 18, 19, 20 ; loi de 1819, art. 15) ; d'autre part, l'article 47 restreint les dites lois en ce sens qu'en fait de démolitions de constructions, il n'envisage que celles qui ont lieu sur des bâtisses situées dans les zones de servitudes et préexistantes à l'établissement de ces zones, tandis que les articles 33 et 38 de la loi de 1791, rappelés par l'article 15 de la loi de 1819, s'appliquaient à la démolition de toute espèce d'immeubles, quel que fût leur emplacement en dedans ou en dehors des zones.

183. — La section 2 du titre III, intitulée : *Du règlement des indemnités*, pose les principes suivants :

ART. 49. — Les indemnités à payer par le gouvernement, dans les cas qui viennent d'être déterminés, s'arbitreront d'abord par expertise contradictoire ; elles se régleront ensuite définitivement, soit à l'amiable, en cas d'accord entre le ministre de la guerre et les propriétaires, soit par voie judiciaire, en cas de dissentiment.

ART. 50. — Dans les cas prévus par les articles 46 et 47 de la section précédente, l'Etat exigeant le sacrifice d'une propriété pour cause d'intérêt public, il y a lieu, aux termes de l'article 10 de la charte constitutionnelle, à une indemnité préalable. En

conséquence, les formalités d'expertise contradictoire et de règlement définitif de l'indemnité, soit à l'amiable, soit par voie judiciaire, telles qu'elles seront déterminées par la section 3 du présent titre, devront précéder tout acte de propriété de la part du domaine militaire. Il en sera de même du paiement intégral de l'indemnité, sauf les justifications à la charge des propriétaires, conformément à ce qui sera déterminé à la section 4 du présent titre.

Avant tout acte de possession, il y aura donc une estimation contradictoire des biens à exproprier. L'ordonnance aurait dû spécifier que la formalité de l'estimation contradictoire, pas plus que le principe du paiement préalable, ne pourraient être observés lorsque, dans l'état de guerre (loi de 1791, tit. I, art. 36), il devient nécessaire, pour la sûreté d'une place, de démolir un bâtiment.

184. — Les sections 3 et 4 intitulées, l'une, *Des expertises de la cession volontaire ou forcée*, l'autre, *De la purge d'hypothèques et du paiement*, ne font guère que reproduire certaines dispositions de la loi du 8 mars 1810 et la plupart de celles qui avaient été édictées par la circulaire du 6 décembre 1811. Du reste, le ministre de la guerre, en transmettant l'ordonnance du 1^{er} août 1821 aux lieutenants-généraux, préfets, intendants militaires et directeurs des fortifications, par une circulaire en date du 9 août de la même année, les informe que les mesures réglementaires du titre III *sont les mêmes que celles en usage depuis l'émission de la loi du 8 mars 1810* (p. 6 de la circulaire). Or, l'usage de l'administration de la guerre en ce qui concernait l'application de la loi de 1810, c'était la circulaire du 6 décembre 1811 qui l'avait réglé et généralisé.

185. — La circulaire de 1811 avait décidé explicitement (2^o) que les articles 7, 8, 9, 10 et 11 (§ 1^{er}) de la loi du 8 mars 1810 et, par voie de conséquence, l'article 4 de la même loi, ne seraient pas appliqués en cas d'expropriation

pour des besoins militaires (voir ci-dessus, n^o 155). L'ordonnance de 1821, moins audacieuse, ne dit rien de formel à ce sujet ; mais le résultat est le même, puisqu'en somme les propriétaires, aux termes de la dite ordonnance, comme aux termes de la circulaire qu'elle reproduit, ne sont admis à discuter que le montant de l'indemnité qui leur est due. Il n'est question en effet ni de l'acte du préfet désignant les territoires et localités (loi de 1810, art. 3-2^o), ni de l'arrêté du même fonctionnaire que l'on appelle *arrêté de cessibilité* désignant les propriétés particulières dont la cession devra avoir lieu. Ces deux actes sont fondus dans l'ordonnance qui déclare l'utilité publique :

ART. 53. — Toutes les fois que, dans l'intérêt de la défense des places de guerre, la réunion au domaine militaire d'une ou plusieurs propriétés particulières ne pourra s'effectuer que par voie d'expropriation, une ordonnance spéciale, rendue sur le rapport de notre ministre de la guerre, constatera l'utilité publique, par la spécification des motifs de l'expropriation et la désignation précise des terrains ou édifices dont l'acquisition devra se faire dans les formes ci-après déterminées.

186. — Les articles 54 à 62 inclus de l'ordonnance reproduisent presque textuellement les dispositions de la circulaire de 1811 relatives à l'établissement du plan terrier par le directeur des fortifications ; au dépôt de ce plan à la mairie ; à la désignation des experts ; à la rédaction des tableaux d'estimation. Toutefois, l'article 61 prescrit d'établir seulement deux tableaux, l'un, constatant les estimations sur lesquelles les experts sont d'accord ; l'autre, les estimations sur lesquelles ils sont en dissidence. La circulaire de 1811 imposait un troisième tableau pour le cas où le dissentiment des experts portait sur le droit même de propriété. En 1821, on jugea que ce troisième tableau rentrait dans le deuxième.

187. — L'article 63 est ainsi libellé :

ART. 63. — Notre ministre de la guerre fera aussi faire des

offres relativement aux résultats du second tableau. Le préfet mettra chaque propriétaire en demeure d'accepter ou de refuser l'offre du ministre de la guerre.

C'est un amendement à la circulaire de 1811 qui prescrivait (10°, 2^e alin.) de saisir les tribunaux dès l'instant où l'accord n'avait pu se faire au moment de l'expertise. Cette fois, après examen du tableau, le ministre doit, par l'intermédiaire du préfet, faire un nouvel effort en vue d'amener les propriétaires à un arrangement amiable.

188. De la passation des actes. — L'article 64 est relatif à la passation des actes de cession amiable :

ART. 64. — Lorsque les parties seront d'accord, l'acte de vente sera immédiatement passé par devant notaires, entre le préfet et les propriétaires, en présence du chef du génie. L'acte de vente sera toutefois passé par le préfet quand il s'agira d'immeubles qui, sans avoir été précédemment des propriétés privées, appartiendraient à des communes ou au département, à des hospices ou à tout autre établissement public. Le département de la guerre sera représenté en ces cas par le sous-intendant militaire assisté du chef du génie.

La loi de 1810 avait disposé en son article 12 :

Lorsque les propriétaires souscriront à la cession qui leur sera demandée, ainsi qu'aux conditions qui leur seront proposées par l'administration, il sera passé, entre ces propriétaires et le préfet, un acte de vente qui sera rédigé dans la forme des actes d'administration.

On ne peut pas dire que l'ordonnance contrevienne à la loi : elle explique le sens d'un texte dont la rédaction est trop impérative en décidant que, dans le plus grand nombre des cas, les traités amiables seront passés par devant notaires (1). Les notaires sont plus compétents que les fonc-

(1) Il est toujours loisible de passer devant notaires les actes administratifs de gestion.

tionnaires de la préfecture pour la rédaction des actes comportant des transactions sur droits immobiliers. Et surtout, les actes à rédiger peuvent être en si grand nombre, à un moment donné, que les bureaux de la préfecture n'y puissent suffire. Néanmoins, il existe un moyen de tout concilier ; c'est d'utiliser les connaissances particulières des notaires en leur confiant simplement la rédaction des actes, lesquels sont passés en la forme administrative. De la sorte, le travail des bureaux de la préfecture n'est pas augmenté de façon appréciable et l'administration est assurée d'avoir des titres de propriété contenant toutes les clauses et mentions utiles. C'est d'ailleurs le procédé adopté par le ministère de la guerre et qui est suivi pour les acquisitions d'immeubles très considérables nécessitées en ces dernières années par l'organisation des camps d'instruction.

189. — Il est des cas cependant où l'ordonnance veut que les actes soient passés *par devant le préfet* en la forme administrative (1) : c'est lorsque les immeubles à incorporer au domaine militaire appartiennent au département, à des communes ou à des établissements publics quelconques, *sans avoir été précédemment des propriétés privées*. Pourquoi cette différence ? D'où vient que le préfet figure à l'acte comme notaire plutôt que comme partie contractante, quand les expropriés sont des collectivités ? L'on peut en donner les raisons suivantes :

Tout d'abord, il est certain que, dans le cas de traités amiables avec des personnes privées, l'acte était passé, dans la grande majorité, sinon dans la totalité des cas, non *entre le préfet et les propriétaires*, comme dit l'article 64, mais entre un délégué du préfet et les propriétaires. Ce délégué était le plus souvent le maire de la commune où

(1) Même dans ce cas, le notaire pourrait faire tout ; ce serait légal, dès l'instant où la passation du contrat aurait été précédée de l'acte d'autorité prononçant la désaffectation de l'immeuble.

les biens étaient situés. Le maire achetait au nom et pour le compte de l'Etat. Or, supposons que le bien exproprié soit un bien communal. Dans ce cas, le maire devra intervenir au contrat en qualité de vendeur. Il est impossible qu'il y figure aussi en qualité d'acheteur par délégation du préfet et pour le compte de l'Etat.

En second lieu, s'il s'agit d'un bien départemental, le préfet est vendeur, comme le maire quand il s'agit d'un bien communal, et ne peut dès lors représenter au contrat les deux parties. S'il s'agit d'un bien appartenant à une collectivité autre que le département (commune, hospice, fabrique, etc.), le préfet n'est plus vendeur, mais il a fallu que l'aliénation amiable fût autorisée de lui. Dès lors, il semble plus correct, bien que l'article 1596 du Code civil n'ait pas d'application dans la circonstance, puisque l'acquisition à réaliser doit entrer dans le domaine national, non dans le patrimoine particulier du préfet, et que les préfets ne soient pas, au sens exact du mot, les tuteurs des communes et établissements publics, il semble plus correct, disons-nous, que le préfet s'abstienne et ne paraisse pas acheter un bien dont l'aliénation est subordonnée à son autorisation.

190. — Alors, comment faire pour que le préfet soit présent quand même à l'acte et y tienne un rôle ? Car, dans l'esprit de l'ordonnance de 1821 et de la loi de 1810, il est évident que c'est le préfet qui représente le domaine. Ne pouvant figurer comme partie contractante, il sera le notaire, le fonctionnaire rédacteur de l'acte, en sorte que, en enregistrant la convention des parties, il paraîtra confirmer encore l'autorisation de désaffectation qu'il a déjà donnée en vue de l'aliénation à réaliser.

191. — En résumé, l'art. 64 contient les deux dispositions suivantes : il prescrit, d'une part, que les actes de cession amiable visés à l'art. 12 de la loi de 1810, seront passés par

devant notaires ; il prescrit, d'autre part, que, dans certains cas, la cession amiable, au lieu d'être réalisée entre *le préfet* et les propriétaires (loi de 1810), sera faite au sous-intendant militaire, le préfet faisant simplement office de notaire.

192. — Enfin, l'article 67 de l'ordonnance répare une omission du paragraphe 12^o de la circulaire de 1811 en imposant un délai aux expropriés pour la production d'un certificat de radiation ou de non-existence d'hypothèques judiciaires ou conventionnelles.

Ce délai est fixé à 90 jours, sauf les atermoiements dont les parties pourraient convenir à l'amiable, moyennant le paiement des intérêts légaux (art. 68). Après, les sommes dues seront versées à la Caisse des dépôts et consignations.

193. — L'insertion, dans l'ordonnance de 1821, des prescriptions de la circulaire du 6 décembre 1811, de celles notamment qui ont trait aux articles 4, 7, 8, 9, 10 et 11 (§ 1^{er}) de la loi du 8 mars 1810 et que nous avons critiquées ci-dessus comme illégales, a-t-elle pu suffire à valider et à régulariser ces dispositions ? Nous ne le pensons pas. L'ordonnance de 1821, comme toutes les autres, n'a de vertu qu'à la condition de s'appuyer sur une loi. Or, la loi du 17 juillet 1819 décide formellement que les indemnités pour dépossessions d'immeubles prévues au titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791 seront fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810. Donc, après comme avant l'ordonnance de 1821, la loi de 1810 aurait dû être intégralement appliquée dans tous les cas d'expropriation.

194. Observation générale sur les acquisitions d'immeubles destinés au domaine militaire après 1821. — En résumé, les acquisitions d'immeubles pour le compte du département de la guerre se trouvaient régies, à partir de 1821, par deux séries de textes. Quand l'immeuble à acquérir était destiné à faire partie du domaine de la forti-

fication, l'administration devait se référer non seulement à la loi générale de 1810, mais encore à l'ordonnance de 1821, spéciale au domaine de la fortification. Quand, au contraire, l'acquisition avait lieu pour la construction ou l'amélioration d'un établissement militaire quelconque n'ayant pas une destination défensive, cas visé à l'article 7 du titre 4 de la loi du 10 juillet 1891, alors on avait à recourir à la loi générale de 1810 et à la circulaire, générale aussi, du 6 décembre 1811. Mais, comme la circulaire de 1811 avait été reproduite en ses dispositions essentielles par l'ordonnance de 1821, il est vraisemblable que l'administration la considéra comme abrogée à partir de 1821 et remplacée par les textes correspondants de l'ordonnance. En sorte que, dans la pratique, il est à croire que l'on s'en tenait, pour tous les cas, à la loi de 1810 avec les modifications apportées à la dite loi par le titre 3 de l'ordonnance en question. Du reste, il faut observer que la procédure édictée par la circulaire du 6 décembre 1811 et celle qui est tracée au titre 3 de l'ordonnance de 1821 ne diffèrent que par des détails bien peu importants.

4. — LA LOI DU 30 MARS 1831.

195. Première observation préliminaire. — Il était nécessaire que l'autorité législative sanctionnât les errements que l'urgence des travaux militaires imposait à l'administration en matière d'acquisitions d'immeubles.

Cette ratification devait être attendue jusqu'en 1831 pour les travaux de fortification, jusqu'en 1833 pour l'ensemble des travaux militaires. Logiquement, la loi générale de 1833 eût dû, dans l'évolution que nous étudions, précéder la loi spéciale de 1831. Mais les nécessités du moment intervertirent l'ordre logique et firent naître la loi spéciale avant la loi générale.

196. Deuxième observation préliminaire. Conciliation du principe de l'indemnité préalable avec les nécessités de la défense — La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, placée en tête de la constitution des 3-14 septembre 1791, pose en principe que

La propriété est inviolable et sacrée. Nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Le principe de l'indemnité préalable a été proclamé à nouveau en 1804 par le Code civil, article 545 :

Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

La loi du 8 mars 1810 dispose, en son article 20, que

Tout propriétaire dépossédé sera indemnisé conformément à l'article 545 du Code Napoléon.

La Charte de 1814, article 10, répète aussi :

L'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété, pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité préalable.

Cette disposition fut reproduite en termes identiques par l'article 9 de la charte de 1830.

197. — Dans les temps ordinaires, lorsque l'on vivait dans la confiance d'une longue paix, l'observation rigoureuse du principe de l'indemnité préalable présentait déjà de grands inconvénients pour les services publics en raison des retards que pouvait occasionner l'entêtement d'un propriétaire usant de toutes les voies de recours fournies par la loi dans le seul but de molester l'administration. Mais ces inconvénients devenaient un péril national lorsque des circonstances impérieuses exigeaient que, pour assurer la défense générale de l'Etat, le gouvernement prît possession,

sans délai, d'une propriété particulière. En pareil cas, la rapidité de l'exécution est tout : quelques mois de retard peuvent entraîner un préjudice irréparable. Il ne suffit pas de faire, il faut faire vite.

Il fallait donc concilier le principe de l'indemnité préalable avec les nécessités publiques.

On s'en était préoccupé lors du vote de la loi de 1810, mais on ne trouva point de solution et il fut simplement décidé que le principe pourrait, dans certains cas, être sacrifié :

ART. 19. — Avant l'évaluation des indemnités et lorsque le différend ne portera point sur le fond même de l'expropriation, le tribunal pourra, selon la nature et l'urgence des travaux, ordonner provisoirement la mise en possession de l'administration : son jugement sera exécutoire nonobstant appel ou opposition

La faculté accordée par cet article 19 est, du reste, évidemment insuffisante, d'abord, parce que, au moment où elle est accordée, elle suppose déjà l'accomplissement d'un grand nombre de formalités préliminaires, et, en second lieu, parce qu'elle confère au tribunal le droit d'apprécier le motif d'urgence, ce qui est susceptible d'entraîner de grands inconvénients puisqu'il peut arriver dans un grand nombre de circonstances que le gouvernement veuille tenir secret un projet de travaux ou tout au moins le préserver d'une publicité prématurée.

La solution de cette difficulté, c'était la consignation d'indemnités approximatives et provisionnelles. Par la consignation, l'Etat se dessaisit ; il est vrai qu'il ne saisit pas en même temps l'exproprié, mais il lui affecte un gage suffisant pour le paiement de sa créance.

198. La loi de 1831 risqua d'être une simple loi de circonstance. — La nécessité d'une loi nouvelle se fit sentir vers 1830, quand le gouvernement entreprit de grands travaux de fortification autour de Paris, de Lyon et de Sois-

sons. La loi de 1831, proposée comme loi s'étendant à tous les travaux de fortifications dans le présent et dans l'avenir, risqua d'être réduite aux proportions plus modestes d'une loi de circonstance. Un orateur de la Chambre des députés, le colonel Paixhans, parla dans ce sens :

Messieurs, disait-il (*Moniteur* du 15 mars 1831, p. 539, 3^e col.), l'objet de la loi proposée, c'est la fortification de Lyon, de Paris, de Soissons...

Et il proposa de placer en tête de l'article 1^{er} le texte suivant :

Pour l'exécution des travaux défensifs de Paris, de Lyon, de Soissons, et communes environnantes, et pour l'occupation, lorsqu'il y aura lieu, de tout ou partie d'une ou plusieurs propriétés particulières à l'effet d'y faire des travaux de fortifications, etc.

199.— Le ministre de la guerre n'avait pas pensé tout d'abord qu'il fût nécessaire, pour la prompte exécution des travaux projetés, de recourir à l'intervention du législateur.

Dans une lettre écrite en 1830 au préfet de la Seine pour lui faire part de l'intention où était le gouvernement de fortifier Paris, il disait bien qu'il y avait à redouter les lenteurs de l'expropriation forcée ; mais il ajoutait que, dans une pareille circonstance, le gouvernement comptait sur le patriotisme des propriétaires pour consentir à des arrangements de gré à gré.

Le préfet de la Seine répondit (7 décembre 1830) qu'il ne partageait pas cette illusion ; que la propriété, en France, était défendue avec autant d'apreté que la liberté individuelle ; qu'il y avait donc lieu, dans la circonstance, de faire voter une loi d'exception.

Du reste, Monsieur le ministre, ajoutait le préfet de la Seine, *il ne s'agit pas d'une loi d'exception permanente* et qui asservisse à toujours la propriété ; il s'agit d'une disposition transitoire et toute spéciale dont l'action peut être limitée dans le délai d'une année.

J'ai rédigé et j'ai l'honneur de vous soumettre ci-joint les bases principales de ce projet de loi exceptionnelle....

200.— Ainsi la loi du 30 mars 1831, aujourd'hui encore en vigueur et appliquée couramment, doit son origine à l'initiative d'un préfet de la Seine. Le projet, élaboré dans les bureaux de la préfecture, contenait d'ailleurs une disposition radicale qui obligeait les tribunaux, en cas de refus d'arrangement amiable de la part des propriétaires, à envoyer l'administration en possession des biens sans l'obliger à aucune consignation. Le dit projet fut soumis à l'examen du Comité des fortifications qui en fit la critique dans sa séance du 11 décembre 1830, mais il n'y fut pas donné d'autre suite.

201. Observations du Conseil d'Etat sur le projet de loi. — En effet, par lettre du 30 novembre 1830, le ministre de la guerre avait prié le ministre de l'instruction publique et des cultes, président du Conseil d'Etat, de faire préparer par la Haute Assemblée un projet de loi destiné à introduire dans la loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique les modifications nécessaires pour que l'administration militaire pût, dans certains cas déterminés, prendre possession des propriétés privées avec le moins de formalités préalables possibles et, par conséquent, avec une célérité susceptible de satisfaire aux exigences des circonstances. Le projet, délibéré dans la séance du 10 janvier 1831 par les trois Comités réunis de législation et justice administrative, de la guerre et de l'intérieur, fut transmis au ministre de la guerre, dès le 18 du même mois, avec un mémoire des observations sur les motifs qui avaient déterminé les Comités. Ces observations sont intéressantes en ce sens qu'elles montrent la sagesse du Conseil d'Etat qui dut se refuser à insérer dans le texte du projet certaines dispositions proposées soit par le préfet de la Seine, soit par les bureaux de la guerre, et qui, pour corriger la lenteur de la procédure d'expropriation, tombaient dans l'excès contraire et ne lais-

saient aux expropriés que des garanties insuffisantes. Car, après tout, il ne faut pas l'oublier, si rémunératrice que soit l'indemnité, l'expropriation est toujours un acte violent et l'administration, pour l'accomplir sans tyrannie, doit l'entourer de formes. Ainsi pensa le Conseil, comme il appert des observations ci-après.

202. *Observations sur les motifs qui ont déterminé les Comités réunis de législation, de la guerre et de l'intérieur dans leur délibération sur le projet de loi relatif à l'occupation, en cas d'urgence, des propriétés privées, nécessaires aux travaux des fortifications.*

Les Comités réunis ont pensé qu'il ne fallait pas tenter d'altérer les garanties assurées à la propriété dans l'état actuel de la législation et porter atteinte au principe de l'indemnité préalable à la dépossession ; que le gouvernement ne pourrait sans imprudence et sans s'exposer à un refus formel, porter aux chambres une proposition de cette nature.

Les Comités réunis ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de s'arrêter à l'objection tirée de ce qu'au moment où des travaux de défense devaient être exécutés d'urgence en cas de guerre imminente, l'Etat, ayant à faire face à beaucoup d'autres dépenses, pourrait éprouver quelque embarras pour subvenir à ces indemnités qui s'élèveraient peut-être à des sommes considérables dont le paiement pourrait s'ajourner sans inconvénients ; que toutes les fois que le gouvernement se disposait à la guerre, il était constamment obligé de demander au crédit les ressources que les revenus ordinaires ne pouvaient lui offrir, et que dès lors, il n'y aurait aucune difficulté à faire entrer l'aperçu du montant des indemnités à payer pour occupation de terrains dans l'évaluation de toutes les dépenses extraordinaires auxquelles il était nécessaire de pourvoir par la voie des emprunts ; que dans le moment où il devenait utile d'occuper des propriétés pour y exécuter des travaux d'urgence, la question de temps était tout, tandis que celle d'argent était à peu près sans importance ; qu'il n'y avait pour l'Etat aucun intérêt à reculer le moment où le montant des indemnités devrait être délivré aux propriétaires évincés ; qu'il importait au contraire, pour aplanir les difficultés qui pourraient être opposées à la prompt occupation, de procéder en quelque

sorte l'argent à la main, afin de faire naître la confiance et de bien établir que si l'on se dispensait de quelques-unes des longues et nombreuses formalités de la loi du 8 mars 1810, ce n'était nullement pour se soustraire à l'obligation de payer l'indemnité préalablement à l'occupation ; que si le *règlement définitif* de l'indemnité ne pouvait se faire aussi rapidement, du moins fallait-il qu'avant l'occupation de la propriété il y eût consignation d'une indemnité *provisoirement arbitrée*, sauf à l'administration à en réduire le montant, ou à y suppléer suivant que le règlement définitif ferait reconnaître ultérieurement que le travail provisoire aurait porté trop haut ou trop bas le taux de cette consignation.

Pour se conformer au vœu exprimé par le Comité du génie et par M. le ministre de la guerre, le rapporteur avait proposé que l'autorité militaire fût envoyée en possession par un arrêté du préfet, qui interviendrait immédiatement après la rédaction du procès-verbal descriptif de la propriété dont l'occupation pour les travaux serait reconnue nécessaire, sauf à faire ultérieurement régler par l'autorité judiciaire l'indemnité qui n'aurait pu être réglée à l'amiable.

Les Comités réunis n'ont pas cru pouvoir admettre ce mode d'expropriation ; ils ont estimé que l'administration ne pouvait déposséder l'ancien propriétaire et saisir l'autorité militaire qu'autant que tout aurait été réglé à l'amiable soit quant au montant de l'indemnité, soit quant aux termes de paiement, soit quant aux délais de mise en possession ; que du moment où il y avait un arrangement amiable, l'administration avait tout pouvoir d'agir, tant en vertu de la loi du 8 mars 1810 qu'en vertu du droit commun, puisqu'il n'y avait dans ce cas aucune opposition à faire lever par l'autorité judiciaire et qu'ainsi aucune nouvelle disposition de loi n'était nécessaire ; mais que si les parties intéressées ne consentaient pas, l'expropriation ne pouvait être prononcée que par l'autorité judiciaire aux termes de la loi du 8 mars 1810, et qu'on ne pouvait se flatter d'obtenir des Chambres l'abandon de cette disposition de loi protectrice de la propriété privée ; qu'il fallait donc se borner à chercher les moyens de faire intervenir les tribunaux sans que leur intervention entraînât trop de retards, et qu'il n'était pas impossible d'imprimer à la justice une marche à peu près aussi rapide que pourrait l'être celle de l'administration ; que dans l'un comme dans l'autre système, il fallait bien quelques jours pour préparer la réunion à point nommé du magistrat qui devrait présider à l'opération, de

l'agent du domaine et de l'expert qui devraient y concourir dans l'intérêt de l'administration ; qu'il fallait également prévenir les parties intéressées (soit comme propriétaires, soit comme exploitants de la propriété dont les travaux nécessiteraient l'occupation) assez longtemps d'avance pour qu'elles puissent se procurer un expert ou arpenteur, et assister à une opération qui devait se faire contradictoirement avec elles ; qu'il était indispensable enfin d'accorder quelques jours de délai pour que les propriétaires ou occupants évincés puissent enlever les récoltes et les effets mobiliers.

Les Comités réunis ont considéré *que toutes ces opérations pouvaient être régulièrement consommées en moins d'un mois*, et que ce délai n'entraînerait dans la plupart des circonstances aucun inconvénient ; que l'autorité militaire projetait en général des travaux de défense longtemps avant de les entreprendre ; qu'il était difficile de supposer qu'un grand et puissant pays comme la France eût à repousser une guerre d'invasion qui n'aurait pas été prévue plusieurs mois à l'avance ; que l'on traiterait toujours à l'amiable avec le plus grand nombre de propriétaires, et que l'on pousserait les travaux sur leurs terrains pendant que l'on remplirait les formalités nécessaires pour faire prononcer par les tribunaux l'expropriation ou l'éviction de ceux avec lesquels l'administration n'aurait pu s'entendre ; que dans les cas plus urgents, et lorsque l'autorité chargée de la défense ne pourrait, sans péril pour la société, accorder les délais dont on vient d'indiquer la convenance, ou cédant à la force des choses elle occuperait militairement les propriétés nécessaires, ou bien elle les occuperait du consentement même des parties intéressées que l'imminence et l'évidence du danger éclairerait sur la nécessité de faire des sacrifices dans l'intérêt de la défense commune.

Quelques personnes avaient proposé de charger le juge de paix du canton de présider à la description et à l'évaluation des propriétés, d'en régler provisoirement la valeur, et de prononcer l'envoi en possession de l'administration.

La majorité n'a pas cru devoir accueillir cette proposition ; elle a considéré que les juges de paix avaient, il est vrai, l'avantage de bien connaître les localités et la valeur des propriétés, mais que d'un autre côté ils n'étaient peut-être pas placés assez haut et n'avaient pas assez d'indépendance ; que l'on pouvait craindre de les trouver trop généralement disposés à être, dans l'appréciation des indemnités, favorables aux propriétaires de leur can-

ton, avec lesquels ils entretenaient des relations de voisinage et d'amitié ; que d'ailleurs la magistrature amovible dont ils étaient revêtus ne pouvait, quelque respectable que fût d'ailleurs leur caractère personnel, offrir aux propriétaires une garantie aussi complète que celle que la loi du 8 mars 1810 leur avait assurée en réservant aux tribunaux le droit de prononcer l'expropriation.

Les Comités réunis ont pensé que les opérations sur le terrain devaient être en quelque sorte dirigées par un juge désigné par le tribunal de l'arrondissement ; que le rapport de ce commissaire qui aurait pris connaissance des localités, qui aurait sur les lieux mêmes entendu les observations des agents de l'administration et les réclamations des parties intéressées, serait d'un grand secours au tribunal et faciliterait singulièrement sa délibération lorsqu'il serait appelé à déterminer provisoirement l'indemnité qui devrait être consignée préalablement à l'éviction.

Les Comités réunis ont été unanimement d'avis que le montant des indemnités, au lieu d'être délivré immédiatement aux parties intéressées, devait en général être d'abord consigné pendant le laps de temps nécessaire pour établir régulièrement la propriété, pour purger les hypothèques et faire lever les oppositions... etc., de manière que l'Etat ne fût pas exposé à payer deux fois ; mais ils ont estimé pareillement qu'il était indispensable de délivrer aux ayants droit, avant leur dépossession, l'indemnité représentative des frais de déménagement ; qu'il ne serait juste dans aucun cas de contraindre les propriétaires ou locataires évincés à faire pour ce déménagement une avance qui pourrait excéder les facultés de quelques-uns et dont on n'avait pas même le droit de grever ceux qui seraient dans une situation plus heureuse.

Quant aux autres dispositions contenues dans le projet de loi, il semble superflu d'en indiquer les motifs qui se révèlent d'eux-mêmes à la simple lecture des articles.

203. Observations du Comité des fortifications. — La rédaction du projet transmis au ministre de la guerre avait été arrêtée entre MM. Hély d'Oissel, rapporteur, Allent, et le général Haxo.

Le Comité des fortifications saisi du projet proposa (séance du 25 janvier 1831) quelques modifications en vue d'im-

primer à la procédure une plus grande célérité. Ainsi, l'article 3 du projet du Conseil d'Etat était ainsi conçu :

Aussitôt que le préfet du département où ces travaux devront être entrepris aura reçu l'ordonnance, il en transmettra une ampliation au procureur du roi de l'arrondissement où seront situées les propriétés qu'il s'agira d'occuper.

Ce magistrat requerra le tribunal de commettre sans retard un de ses membres pour se transporter sur les lieux et diriger les opérations qui devront précéder la mise en activité des travaux.

Le Comité des fortifications proposa de le préciser comme suit :

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'ordonnance du roi, le préfet du département où les travaux de défense devront s'exécuter, en transmettra une ampliation au procureur du roi de l'arrondissement où seront les propriétés qu'il s'agira d'occuper temporairement ou d'acquérir.

Ce magistrat requerra *aussitôt* le tribunal de commettre *sans aucun retard*, etc...

204. — La modification la plus importante que réclama le Comité des fortifications avait trait aux articles 9 et 10 du projet. L'article 9 prévoyait que le tribunal fixerait, par un premier jugement, d'une part, la somme à payer immédiatement pour frais de déménagement ; d'autre part, la somme à consigner provisoirement pour sûreté de paiement des autres indemnités. D'après l'article 10, un autre jugement aurait envoyé l'administration en possession quand il aurait été justifié devant le tribunal du paiement des frais de déménagement et de la consignation des indemnités provisionnelles. En sorte que le tribunal devait être appelé à statuer deux fois avant que l'administration pût s'emparer du terrain. C'était ajouter une formalité de plus que dans la loi du 8 mars 1810. Aussi le Comité proposait-il d'insérer dans le texte que, par un seul et même jugement, le tribunal déclarerait que l'administration militaire serait mise en

possession après le paiement des indemnités de déménagement et le dépôt des sommes à consigner.

205. Texte du projet présenté aux Chambres. — Le projet ainsi amendé fut présenté aux Chambres par le ministre de la guerre (février 1831) et le soin d'en soutenir la discussion fut confié par le roi à deux commissaires, MM. Allent et le général Haxo.

Nous croyons utile de reproduire ici le texte de ce projet. La loi, telle que nous l'avons, en est parfois sensiblement différente. Du reste, nous allons faire connaître les amendements qui y furent apportés par la Chambre des députés ; le lecteur pourra ainsi mesurer la part prise par le législateur dans la confection de la loi et, par là même, apprécier le travail du Conseil d'Etat.

206. — Ministère de la Guerre.

LOUIS-PHILIPPE, Roi des Français,
A tous présens et à venir, Salut.

Nous avons ordonné et ordonnons que le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à la Chambre des députés par notre ministre, secrétaire d'Etat au département de la guerre, et par les sieurs Allent et Haxo, conseillers d'Etat, que nous chargeons d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

**Projet de loi sur l'occupation, en cas d'urgence,
des propriétés privées
nécessaires aux travaux des fortifications.**

ART. 1^{er}. — Lorsqu'il y aura lieu d'occuper tout ou partie d'une ou de plusieurs propriétés particulières pour y faire des travaux de fortifications dont l'urgence ne permettra pas d'accomplir les formalités de la loi du 8 mars 1810, il sera procédé de la manière suivante.

ART. 2. — L'ordonnance royale qui autorisera les travaux et déclarera l'utilité publique déclarera en même temps *qu'il y a urgence*.

ART. 3. — Dans les vingt quatre-heures de la réception de l'ordonnance du roi, le préfet du département où les travaux de fortification devront être exécutés transmettra ampliation de ladite ordonnance au procureur du roi près le tribunal de l'arrondissement où seront situées les propriétés qu'il s'agira d'occuper.

Sur le vu de cette ordonnance, le procureur du roi requerra de suite, et le tribunal ordonnera immédiatement, que l'un des juges se transportera sur les lieux.

ART. 4. — Le juge-commissaire rendra, pour fixer le jour et l'heure de sa descente sur les lieux, une ordonnance qu'il fera signifier au moins trois jours à l'avance au maire de la commune où il devra se transporter.

Le maire, sur les indications qui lui seront données par l'agent militaire chargé de la direction des travaux, convoquera pour le jour et l'heure indiqués par le juge-commissaire :

1° Les propriétaires intéressés et, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agens, mandataires ou ayants cause ;

2° Les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires ou occupants à quelque titre que ce soit.

Les personnes ainsi convoquées pourront se faire assister par un expert ou arpenteur.

ART. 5. — Un agent de l'administration des domaines et un expert, ingénieur, architecte ou arpenteur, désignés l'un et l'autre par le préfet, se transporteront sur les lieux au jour et à l'heure indiqués pour se réunir au juge-commissaire, au maire ou à l'adjoint de la commune, et à l'agent militaire, lequel déterminera, en leur présence, par des pieux ou piquets, le périmètre du terrain dont l'exécution des travaux nécessitera l'occupation.

ART. 6. — Immédiatement après la plantation des pieux ou piquets par l'agent militaire, l'expert désigné par le préfet, procédera, sans interruption, de concert avec l'agent de l'administration du Domaine :

1° A la levée du plan parcellaire pour indiquer dans le plan général de circonscription, les limites et la superficie des propriétés particulières ;

2° A la désignation des lieux, des cultures, plantations, clôtures, bâtimens et autres accessoires des fonds ; cet état descriptif devra être assez détaillé pour pouvoir servir de base à l'évaluation de la valeur foncière ou de la valeur locative, ainsi que des domma-

ges résultant des changements ou dégâts qui pourront avoir lieu ultérieurement ;

3° A l'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle et de ses dépendances, ainsi que de l'indemnité qui pourra être due pour frais de déménagement, perte de récoltes, détérioration d'objets mobiliers, ou tous autres dommages.

ART. 7. — Pour les diverses opérations dont il vient d'être parlé, il sera procédé contradictoirement avec les parties intéressées, si elles sont présentes, ou avec leur expert, ou, en leur absence, avec l'expert qui sera nommé d'office par le juge-commissaire pour les représenter.

ART. 8. — L'expert indiquera dans son travail, la nature et la contenance de chaque propriété, la nature des constructions, l'usage auquel elles sont destinées, les motifs de ses évaluations et le temps qu'il lui paraît nécessaire d'accorder aux occupants pour évacuer les lieux.

Il consignera, dans son procès-verbal, les dires et observations de l'agent militaire, du maire et de l'agent du Domaine, ainsi que ceux des parties intéressées et de leurs experts.

Les parties intéressées devront déclarer formellement si elles souscrivent à l'évaluation d'indemnité faite par l'expert du gouvernement, et dans le cas où cette évaluation leur paraîtrait insuffisante, elles indiqueront le montant de leurs prétentions.

ART. 9. — Sur le vu du procès-verbal dressé par le juge-commissaire, et dans une audience tenue aussitôt après son retour, le tribunal procédant comme en matière sommaire, sans retard et sans frais, déterminera :

1° L'indemnité de déménagement à payer aux détenteurs avant l'occupation ;

2° L'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession, qui devra être consignée, sauf règlement ultérieur et définitif, préalablement à la prise de possession ;

Le même jugement autorisera le préfet à se mettre en possession, à la charge :

1° De payer sans délai l'indemnité de déménagement ;

2° De signifier, avec le jugement, l'acte de consignation de l'indemnité provisionnelle de dépossession.

Ledit jugement déterminera le délai dans lequel, à compter de l'accomplissement de ces formalités, les détenteurs seront tenus d'abandonner les lieux.

Ce délai ne pourra excéder cinq jours pour les propriétés non bâties et dix jours pour les propriétés bâties.

Le jugement sera exécutoire nonobstant appel ou opposition.

ART. 10. — Aussitôt après la prise de possession, le tribunal procédera au règlement définitif de l'indemnité de dépossession, dans les formes prescrites par les articles 16, 17 et 18 de la loi du 8 mars 1810.

Si l'indemnité définitive excède l'indemnité provisionnelle, cet excédent sera payé ou consigné sans retard, dans les formes et suivant les règles prescrites par les articles 26 et suivans de ladite loi.

ART. 11. — En cas de simple occupation temporaire, l'indemnité annuelle représentative de la valeur locative, telle qu'elle aura été réglée à l'amiable ou par autorité de justice, sera payée en deux termes égaux de six mois en six mois, ou aux époques déterminées par l'usage des lieux.

Toutefois, cette occupation temporaire ne pourra être indéfiniment prolongée ; si le propriétaire n'est pas remis en possession dans le cours de la troisième année, il aura droit d'exiger et l'Etat sera tenu de payer l'indemnité foncière pour la cession de l'immeuble qui deviendra dès lors sa propriété.

Cette indemnité foncière sera réglée non sur l'état de la propriété à cette époque, mais sur son état au moment de l'occupation, tel qu'il aura été constaté par le procès-verbal descriptif.

ART. 12. — Au moment de la remise des propriétés qui n'auront été occupées que temporairement, le propriétaire sera indemnisé des détériorations causées par les travaux et de la différence entre l'état des lieux au moment de la remise et l'état constaté par le procès-verbal descriptif.

207. La discussion à la Chambre des députés : l'article 1^{er}. — La Chambre des députés ne consacra qu'une seule séance, celle du 14 mars 1831, à l'examen du projet de loi.

L'article 1^{er} fut adopté sans modification.

M. Prunelle, député de Lyon, proposa, il est vrai, un amendement tendant à remettre en vigueur les articles 2 et 4 de la loi du 10 juillet 1791, aux termes desquels nulle construction ou démolition de places de guerre ne pouvait

avoir lieu sans l'intervention de l'autorité législative. L'auteur de cet amendement voulait à tout prix retarder, sinon empêcher à jamais, l'exécution des travaux de fortification qui devaient faire de Lyon une ville fermée. Le général Flaxo répondit que l'amendement en question constituait à lui seul la proposition d'une loi nouvelle dont l'objet était d'enlever au roi la prérogative que lui conférait la charte d'être le directeur suprême de la défense de l'Etat. L'amendement ne fut pas adopté.

208. L'article 2. — Sur l'article 2, voté également sans modification, le rapporteur de la commission, M. Gillon, fit remarquer que le texte s'écartait de l'article 19 de la loi de 1810 en décidant que non seulement l'utilité publique, mais l'urgence aussi serait déclarée par l'ordonnance royale; que c'était même là le caractère distinctif de la loi en discussion.

209. L'article 3. — C'est à l'article 3 que commence la série des améliorations apportées par la Chambre au projet primitif. Le texte présenté pour l'article 3 était le suivant :

Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'ordonnance du roi, le préfet du département où les travaux devront être exécutés transmettra ampliation de ladite ordonnance au procureur du roi près le tribunal de l'arrondissement où seront situées les propriétés qu'il s'agira d'occuper.

Sur le vu de cette ordonnance, le procureur du roi requerra de suite et le tribunal ordonnera immédiatement que l'un des juges se transportera sur les lieux.

La commission de la Chambre ajouta à la fin du 1^{er} paragraphe ci-dessus les mots : *et au maire de la commune de leur situation*. Elle jugea, en effet, qu'il était utile que l'ordonnance fût communiquée par le préfet non seulement au procureur du roi, mais encore au maire de la commune sur le territoire de laquelle les travaux doivent s'accomplir.

Ce magistrat populaire, disait le rapporteur (*Mon.* du 15 mars

1831, p. 537, 3^e col.), aura hâte de publier l'ordonnance par tous les moyens que sa prudence lui suggérera, afin que le projet de ces travaux puisse, par un mandataire ou par une personne amie, être porté de la commune jusqu'à l'oreille d'un propriétaire qui, par habitude ou par accident, en est éloigné.

210. — Un autre amendement de la commission est représenté à la fin du deuxième paragraphe par l'addition des mots *avec un expert que le tribunal nommera d'office*. Le rapporteur disait à ce sujet :

Vos commissaires ont pensé aussi qu'avec un juge commissaire, il y avait convenance de faire nommer un expert par le tribunal.

D'abord, c'est le moyen assuré de voir assister un homme capable aux opérations qui, peut-être, exigeront des connaissances variées ou spéciales, avantage qu'il eût été douteux qu'on obtînt, si le choix ne se fût fait que sur les lieux mêmes et lors de l'arrivée du juge-commissaire. Mais l'introduction de cet expert a principalement été décidée par cette réflexion née de l'expérience des expertises juridiques que, tenant ses pouvoirs de la seule autorité de la justice, il se maintiendra plus aisément et plus religieusement dans l'observance d'une stricte impartialité : aussi est-ce à lui que nous vous demanderons bientôt de confier le soin de recueillir dans un procès-verbal tous les renseignements propres à faire arbitrer par le tribunal l'exacte valeur des propriétés dont se saisit le gouvernement (*Mon.*, p. 538, 1^{re} col.).

211. — Au cours de la discussion, un député, M. Amilhau, proposa de remplacer le deuxième paragraphe par la disposition suivante :

A la réception de l'ordonnance, les parties seront citées au délai de trois jours à la requête du procureur du roi qui fera donner en tête de l'exploit communication de l'ordonnance.

A l'échéance, un juge-commissaire sera nommé, et un ou trois experts, aux termes de la loi, seront également désignés, et procéderont sans observer d'autre délai que celui fixé par, etc. (*Mon.*, p. 543, 3^e col.).

L'honorable député défendait comme il suit sa proposition :

D'après le projet de loi, le procureur du roi se borne à requérir la nomination d'un juge-commissaire pour procéder à la vérification des lieux. Mon système veut que, dès les premiers pas dans la procédure, les parties puissent être appelées, parce que tout dépend d'elles et que c'est en leur présence que l'expertise peut être faite valablement. De cette manière, les délais de la procédure sont abrégés et tous les droits sont garantis. On pourra dès l'instant même, apprécier la valeur respective des propriétés (*Mon., loc. cit.*).

M. Hély d'Oissel, qui, ne l'oublions pas, avait été au Conseil d'Etat l'un des rédacteurs et le rapporteur du projet de loi élaboré par la Haute Assemblée, combattit l'amendement de M. Amilhau en faisant observer que le tribunal, dans sa première séance, ne s'occuperait pas de l'appréciation de la valeur des propriétés, parce que cette détermination ne pouvait avoir lieu que sur le terrain ; que, du reste, le délai de trois jours était insuffisant pour permettre de réunir les propriétaires et de les faire comparaître devant le tribunal.

M. Hély d'Oissel fut hostile également à l'idée de la nomination d'un expert par le tribunal.

Quant à la disposition ajoutée au projet de loi par la commission, je trouve qu'il y aurait double emploi (1). C'est au préfet qu'il appartient de désigner l'expert. Celui que le tribunal désignera, étant pris dans la localité, aura intérêt à ménager les propriétaires de terrains. C'est au ménagement et à la faiblesse de ces experts soumis aux influences locales qu'il faut attribuer l'élévation des expertises ; tandis que l'expert désigné par le préfet étant étranger aux localités, ne vivant pas au milieu des propriétaires, n'attendant pas d'eux son existence, aura plus d'indépendance. Je demande la suppression de l'addition proposée par la commission (*Mon., loc. cit.*).

Le rapporteur, M. Gillon, réfuta l'amendement Amilhau

(1) Avec l'article 5.

par les considérations déjà exposées par M. Hély d'Oissel touchant l'impossibilité de faire comparaître les propriétaires devant le tribunal dans un délai de trois jours, en raison de la distance quelquefois considérable qui sépare la ville où le tribunal tient son siège des communes où demeurent les propriétaires assignés, par exemple, dans le cas, assez fréquent, où les propriétaires résident dans un département autre que celui où est placé le tribunal compétent. Il ajouta que la proposition Amilhau serait inexécutable pour un autre motif : c'est que l'on ne connaîtrait point les propriétaires à assigner :

Quels aides auraient le préfet, le procureur du Roi pour connaître les citoyens dont les propriétés sont destinées à passer dans le domaine public ? L'ordonnance royale qui commande les ouvrages exigés par l'intérêt de l'Etat fixe, il est vrai, le canton, la commune, le lieu précis de leur établissement ; mais elle ne désigne pas les noms des propriétaires dont le terrain va être couvert par les constructions ; et trop évidemment elle ne saurait contenir une telle nomenclature. Il y aurait, à réunir les éléments et les détails qui la composeraient, une perte de temps que rien ne pourrait réparer ni compenser. Le préfet et le procureur du Roi ne connaissent que l'ordonnance ; c'est le maire seul qui, en lisant cette pièce officielle, pourra, par le savoir parfait qu'il a des localités de la commune qu'il administre, reconnaître à quels propriétaires s'adresse l'injonction du gouvernement. Et c'est cette incontestable vérité qui motive le prompt envoi de l'ordonnance au maire, et le devoir, qui lui est imposé par l'article 4, de transmettre l'avis de sa prochaine exécution à tous les propriétaires intéressés ou à leurs mandataires, soit bienveillants, soit légaux. Il est d'une impossibilité si réelle à d'autres qu'au maire seul de prévoir quelles propriétés seront prises ou entamées, que l'article 5 diffère jusqu'au moment où les deux experts et les agents qu'il indique seront réunis sur les lieux, la détermination précise du sol qui entrera dans les ouvrages (*Mon., loc. cit.*).

Le rapporteur s'attacha ensuite à démontrer l'utilité de l'expert choisi par le tribunal, que M. Hély d'Oissel voulait supprimer. La proposition de M. Hély d'Oissel, disait-il,

est de supprimer l'expert que le préfet est appelé à nommer ou l'expert que le tribunal a mission de choisir. L'Etat, représenté par le préfet, a des intérêts assez graves à faire valoir pour qu'un homme soit spécialement le dépositaire de sa confiance : il doit donc avoir un expert. Quant aux propriétaires, personne ne songe à leur discuter le pouvoir d'avoir chacun leur expert particulier ; mais, au milieu de cette divergence extrême d'intérêts, qui donc tiendra la balance ? Qui recueillera avec impartialité les éléments de la bonne justice que le tribunal sera appelé à rendre bientôt ? Qui fixera et rassurera la conscience des magistrats flottante entre les assertions contraires des experts du préfet et des propriétaires ? L'expert nommé par le tribunal lui-même ; parce que, fidèle à son origine, il sera impassible et intègre comme le juge-commissaire lui-même auquel il sera jaloux de s'associer avec tant d'utilité et de noblesse... » (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 544, 1^{re} col.).

En définitive, la commission de la Chambre triompha : les deux premiers paragraphes de l'article 3 furent adoptés dans leur teneur actuelle. Le 3^e paragraphe relatif à la publication, par les soins du maire, de l'ordonnance déclarative d'utilité publique, ne donna lieu à aucune observation ; il avait été ajouté au projet par la commission.

212. — Les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 furent adoptés sans discussion. Nous donnons ci-après le texte de chacun de ces articles, qui est devenu le texte définitif de la loi, en faisant ressortir en caractères italiques les additions de la commission. Nous donnons aussi, à la suite de chaque article, la justification des améliorations apportées au texte du projet, telle que cette justification ressort de l'exposé des motifs présenté par le rapporteur à la Chambre, M. Gillon.

213. — ART. 4. — *Dans les vingt-quatre heures*, le juge-commissaire rendra, pour fixer le jour et l'heure de sa descente sur les lieux, une ordonnance qui sera signifiée, *à la requête du procureur du roi*, au maire de la commune où le transport devra s'effectuer *et à l'expert nommé par le tribunal*.

Le transport s'effectuera dans les dix jours de cette ordonnance,

et seulement huit jours après la signification dont il vient d'être parlé.

Le maire, sur les indications qui lui seront données par l'agent militaire chargé de la direction des travaux, convoquera, *au moins cinq jours à l'avance*, pour le jour et l'heure indiqués par le juge-commissaire :

1° Les propriétaires intéressés et, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou ayants cause.

2° Les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires ou occupants, à quelque titre que ce soit.

Les personnes ainsi convoquées pourront se faire assister par un expert ou arpenteur.

Exposé des motifs :

Nous proposons que, dans les 24 heures de sa nomination, le juge-commissaire rende l'ordonnance qui fixe son transport, et que, à la diligence du procureur du roi, qui, par l'essence de ses fonctions, ne doit rester étranger à rien de ce qui touche les mesures d'ordre et de sûreté publiques, cette ordonnance soit signifiée au maire et à l'expert. Nous ajoutons : la descente sur les lieux ne pourra s'opérer que huit jours francs après la double notification accomplie ; mais aussi, elle ne pourra être différée au delà de dix jours ; par là se trouvent satisfaits l'intérêt privé du propriétaire et l'intérêt public qui repousse tous les retards sans nécessité. Le maire mettra à profit la huitaine qui lui est donnée. Il devra, au moins cinq jours francs avant l'ouverture des opérations, instruire de leur prochaine exécution les propriétaires ou les personnes que la loi indique. Cet avis, il lui sera plus facile de le transmettre avec justesse aux véritables intéressés, puisque déjà, lors de la réception de l'ordonnance royale que nous avons obligé le préfet à lui adresser, il a dû s'enquérir de tout ce qui était propre à l'aider à donner bientôt l'avertissement direct et dernier aux citoyens dont les propriétés se trouvent engagées dans les travaux entrepris.... (*Mon.* du 15 mars 1831, p. 538, 4^{re} col.).

On remarquera combien l'observation des trois délais de dix, de huit et de cinq jours est difficile. Il n'y a pour ainsi dire pas de jeu dans cette manœuvre. Supposons que le juge-commissaire rende son ordonnance le 1^{er} du mois :

la loi lui commande de se transporter sur les lieux au plus tard dix jours après, c'est-à-dire, le 12 ; le 1^{er}, jour où l'ordonnance a été rendue, ne doit pas être compté dans la supputation des délais, ni le 12, jour où elle sera mise à exécution. Mais la loi l'oblige en même temps à attendre, avant d'effectuer ce transport, qu'un délai de huit jours francs se soit écoulé depuis la signification de la dite ordonnance à l'expert et au maire. Or, pour que ce délai de huit jours francs soit observé, il faut que la signification soit faite au plus tard le 3 ; attendu que l'on ne devra compter dans la supputation ni le 3, jour de la signification, ni le 12, date de l'exécution. Enfin, il doit s'écouler un délai minimum de cinq jours entre la convocation adressée aux intéressés par le maire et les opérations de l'expertise ; il faudra donc que les intéressés reçoivent cette convocation le 6 au plus tard, par conséquent, que le maire l'adresse sans délai aucun, si, en raison de l'éloignement du propriétaire, elle ne peut être faite que par lettre.

1. Ordonnance du juge-commissaire.

2

3. Signification de l'ordonnance à l'expert et au maire.

4

5

6. Convocation des intéressés par le maire.

7

8

9

10

11

12. Date fixée pour les opérations d'expertise.

Comme on le voit, le législateur a imposé une extrême

diligence au juge, au ministère public et au maire en fixant des délais rigides. Cependant, il est possible de gagner encore deux jours sur cette procédure de manière que le transport sur les lieux se fasse le 10 ; mais il faut supposer que l'ordonnance aura pu être signifiée à l'expert et au maire le jour même qu'elle aura été rendue ; c'est là un cas qui n'est guère susceptible de se réaliser dans la pratique.

214. L'article 5. — Article 5 :

Un agent de l'administration des Domaines et un expert (ingénieur, architecte ou arpenteur), désignés l'un et l'autre par le préfet, se transporteront sur les lieux au jour et à l'heure indiqués pour se réunir au juge-commissaire, au maire ou à l'adjoint, à l'agent militaire *et à l'expert désigné par le tribunal*.

Le juge-commissaire recevra le serment préalable des experts sur les lieux ; il en sera fait mention au procès-verbal.

Cet agent militaire déterminera, *en présence de tous*, par des pieux et piquets, le périmètre du terrain dont l'exécution des travaux nécessitera l'occupation.

Exposé des motifs :

Nous prescrivons comme utile la présence de l'expert nommé par le tribunal aux opérations dont l'article 5 fait le détail. C'est au milieu d'elles que cet expert prendra les premières connaissances de localité qui l'aideront dans le travail d'appréciation que l'article 7 lui confiera. Il faut remarquer que, ne s'agissant dans l'article 5 que de déterminer le périmètre, l'agent militaire a libre pouvoir, toutefois sans excéder les nécessités que comportent les travaux projetés ; et c'est pour le retenir dans la ligne du devoir que la loi oblige à assister à ses opérations le maire ou son adjoint, qui est le défenseur de l'intérêt privé de ses administrés autant que de l'intérêt de l'Etat, le juge-commissaire et les agents qu'elle indique spécialement (*Mon. du 15 mars 1831, loc. cit.*).

Il ne faut pas s'étonner d'entendre le rapporteur de la Chambre parler de la nécessité de *retenir dans la ligne du devoir* les agents militaires chargés de la fortification.

L'expression est emphatique, mais elle peint bien le sentiment de défiance qu'excitait contre le corps du génie militaire l'exécution des immenses travaux entrepris à cette époque. Dans la même séance (*Mon.* du 15 mars 1831, p. 538, 3^e col.), un autre député, M. Prunelle, mettait le ministre de la guerre en garde contre les tendances envahissantes des officiers du génie ;

... Un ministre, quelque grand homme qu'il puisse être, est souvent forcé, dans la question spéciale, de s'en rapporter à l'homme spécial qui ne la voit que sous un seul de ses côtés ; et souvent il est ainsi appelé à juger de l'existence d'une ville florissante, de la vie ou de la mort d'une puissante industrie.

Ceci, Messieurs, est loin d'être une attaque contre le corps où je trouve tout à estimer ; grande bravoure, connaissances profondes, éclatants services. Mais ce corps forme au milieu de l'armée une vraie corporation ; elle a tous les avantages et les inconvénients de ces sortes d'agréations : l'esprit de suite et la tendance à étendre sans cesse ses attributions. Plus les lumières de MM. les officiers du génie sont grandes, plus il convient de les contenir dans les limites de la loi (*Mon.* du 15 mars 1831, p. 538, 3^e col.).

215. L'article 6. — Article 6 (article 6 du projet, 1^{re} partie) :

Cette opération achevée, l'expert désigné par le préfet procédera immédiatement et sans interruption, de concert avec l'agent de l'administration du Domaine, à la levée du plan parcellaire, pour indiquer dans le plan général de circonscription les limites et la superficie des propriétés particulières.

Exposé des motifs :

L'article 6 du projet n'a été conservé que dans la première de ses dispositions : des deux autres, il a fallu composer un article à part, parce que leur accomplissement est remis à l'expert qui tient sa nomination du tribunal, et que cet expert a été introduit par la commission comme mode plus rassurant pour la bonne exécution de la loi.

216. L'article 7. — Article 7 (art. 6. 2^e partie, et art. 7 du projet réunis) :

L'expert nommé par le tribunal dressera un procès-verbal qui comprendra :

1^o La désignation des lieux, des cultures, plantations, clôtures, bâtiments et autres accessoires des fonds. Cet état descriptif devra être assez détaillé pour pouvoir servir de base à l'appréciation de la valeur foncière et, en cas de besoin, de la valeur locative, ainsi que des dommages et intérêts résultant des changements ou dégâts qui pourront avoir lieu ultérieurement ;

2^o L'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle et de ses dépendances, ainsi que de l'indemnité qui pourra être due pour frais de déménagements, pertes de récoltes, détérioration d'objets mobiliers ou tous autres dommages.

Ces diverses opérations auront lieu contradictoirement avec l'agent de l'administration des Domaines et l'expert nommé par le préfet, avec les parties intéressées, si elles sont présentes, ou avec l'expert qu'elles auront désigné. Si elles sont absentes *et qu'elles n'aient point nommé d'expert, ou si elles n'ont point le libre exercice de leurs droits*, un expert sera désigné d'office par le juge-commissaire pour les représenter.

Exposé des motifs :

.... Nous désirons que les renseignements recueillis par l'expert soient assez détaillés pour servir de régulateur dans l'appréciation de la valeur foncière et, en cas de besoin, de la valeur locative. Ces derniers mots ont leur utilité propre. Il se peut qu'il y ait une indemnité à fournir non seulement au propriétaire, mais encore à un locataire. Il se peut aussi, comme on le verra dans les articles 13 et 14, que d'abord il n'y ait à acquitter qu'une somme représentative de loyer, et que, finalement, il faille payer le prix du fonds lui-même.

Tout dommage au surplus qui a sa cause dans la dépossession devant être réparé, l'injonction expresse est faite aux experts d'en déterminer l'appréciation.

Nous terminons l'article 7 par une disposition prise du projet de loi, mais qui est modifiée sensiblement. Ce projet ne laisse au juge-commissaire le pouvoir de nommer un expert pour les parties intéressées qu'autant qu'elles auraient manqué d'en désigner

un et qu'elles n'assisteraient pas à l'opération. Se réduire à ce cas unique serait une erreur. Il faut y ajouter celui où les parties intéressées n'ont pas la capacité civile ou le libre exercice de leurs droits. Ainsi, par exemple, pour le mineur, pour l'interdit, pour l'homme placé sous un conseil judiciaire et non assisté par ce conseil, pour l'envoyé en possession des biens d'un absent, pour l'héritier bénéficiaire qui ne veut pas perdre sa qualité, pour la femme commune en biens ou séparée de biens, mais non assistée de son mari, ou pour la femme assistée de son mari mais procédant pour un immeuble engagé dans les biens du régime dotal, le juge doit d'office nommer un expert, encore que les parties intéressées assistent aux opérations. Le motif en est que la mission de l'expert est de contribuer au règlement du prix et du mode d'exécution d'une vente immobilière dont ces parties elles-mêmes sont incapables de stipuler la convention.

217. Critique de l'article 7.— Ainsi donc, le législateur, partant de ce principe faux que la participation aux opérations d'expertise et même la simple désignation d'un expert est une participation à l'aliénation même du fond, ne reconnaît le droit de concourir à ces opérations ou d'y déléguer valablement un représentant qu'aux personnes capables d'aliéner. Dans ces conditions, l'homme placé sous un conseil judiciaire, la femme commune en biens ou séparée de biens ne pourront prendre part au débat relatif à l'estimation des biens ou s'y faire valablement représenter que si ces personnes sont assistées l'une, de son conseil, l'autre, de son mari. L'héritier bénéficiaire pourra soit intervenir en personne, soit désigner un mandataire ; mais il sera considéré comme ayant fait acte d'immixtion et sera déchu de son bénéfice.

Le droit de figurer en personne à l'expertise ou d'y envoyer une personne de leur choix est refusé au mineur et à l'interdit ; c'était inutile de le dire, puisque ces incapables ne peuvent faire aucun acte de la vie civile ; à tous les administrateurs légaux de biens immobiliers ; c'est-à-dire : à l'envoyé en possession des biens d'un absent ; à l'héritier

bénéficiaire qui ne veut pas déchoir ; au tuteur du mineur ou de l'interdit ; au mari de la femme commune ; au mari de la femme dotale en ce qui concerne les biens dotaux ; aux personnes à qui la loi laisse la libre administration de leurs biens sans leur en permettre l'aliénation, c'est-à-dire : au mineur émancipé, même assisté de son curateur ; à la femme séparée de biens ; à la femme dotale, en ce qui concerne les biens paraphernaux.

218. — Ce système est tout à fait défectueux, et nous sommes étonnés qu'il ne se soit trouvé personne à la Chambre des députés pour contredire à la thèse du rapporteur. Car cette thèse, nous l'avons dit, part d'un principe faux, à savoir que le fait de participer en personne aux opérations d'expertise ou d'y déléguer un représentant constitue un acte d'immixtion à l'aliénation même du fonds. Il suffit de réfléchir un instant pour se convaincre que le rôle joué à l'expertise par le propriétaire de l'immeuble à exproprier ou par son représentant est beaucoup plus modeste : il consiste simplement à fournir des renseignements en vue de la fixation d'une indemnité approximative et provisoire de dépossession. L'aliénation, la mutation de propriété, se réalisera en dehors des propriétaires, sans eux et malgré eux : c'est le tribunal qui la prononcera. Seulement, comme personne ne connaît les biens aussi parfaitement qu'eux-mêmes et que personne ne les fera valoir avec autant d'ardeur, la loi décide en principe qu'ils pourront soutenir eux-mêmes leurs intérêts au cours des opérations d'expertise ou les faire soutenir par une personne de leur choix. Comment peut-on voir dans l'exercice de ce droit un acte de disposition ? Il saute aux yeux que c'est là un acte de pure administration que les personnes simplement capables d'administrer leurs propres biens (mineur émancipé, femme séparée de biens, femme dotale pour les biens paraphernaux) devraient pouvoir accomplir pour leur compte,

et qui rentre normalement dans les attributions des administrateurs légaux des biens d'autrui (envoyé en possession, héritier bénéficiaire, tuteur, mari commun en biens, mari de la femme dotale pour ce qui concerne les biens dotaux). Dès lors, le législateur a, sans le vouloir, diminué considérablement la garantie qu'il offrait aux particuliers ; que se passe-t-il, en effet, dans la pratique ? Le juge-commissaire nomme un expert unique pour défendre les intérêts des propriétaires absents et non représentés et des incapables (incapables, au sens où l'entend la loi, c'est-à-dire incapables d'aliéner). Croit-on que cet expert unique, si dévoué et si compétent qu'on le suppose, peut remplir sa mission aussi bien que les intéressés ? Qui, mieux que le propriétaire, est à même de dire la consistance et la valeur d'un fonds ? Qui, mieux que le tuteur, connaît les biens du pupille ? N'y a-t-il pas quelque chose d'étrange dans la situation du tuteur chargé par la loi de l'administration générale des biens du mineur ou de l'interdit et qui se trouve exclu par une loi spéciale d'un débat relatif à l'estimation des biens qu'il administre ?

Aussi a-t-on fait plus d'une fois des vœux pour que la loi de 1831 soit réformée sur ce point. Il suffirait de revenir au texte proposé par le Conseil d'Etat (art. 7 du projet).

219. L'article 8. — Article 8 :

L'expert nommé par le tribunal devra, dans son procès-verbal :

1° Indiquer la nature et la contenance de chaque propriété, la nature des constructions, l'usage auquel elles sont destinées, les motifs des évaluations diverses et le temps qu'il paraît nécessaire d'accorder aux occupants pour évacuer les lieux ;

2° Transcrire l'avis de chacun des autres experts, et les observations et réquisitions, *telles qu'elles lui seront faites*, de l'agent militaire, du maire, de l'agent du domaine et des parties intéressées ou de leurs représentants. *Chacun signera ses dires, ou mention sera faite de la cause qui l'en empêche*

Exposé des motifs :

...Nous demandons, par l'article 8, que ce soit l'expert que le tribunal a désigné en vertu de l'article 3, qui rédige le procès-verbal détaillé des opérations. Nous avons déjà dit que, par la source de ses pouvoirs, il promettait plus d'impartialité et d'indépendance, plus de sentiment bien réfléchi de ses devoirs, que l'expert nommé par le préfet et que celui désigné par les parties intéressées. Il eût été à craindre que ces deux derniers experts ne se défendissent point d'un certain entraînement à protéger les intérêts ou de l'Etat ou du citoyen qui leur avaient confié le soin de les régler. Pour garantie du bien moral que nous espérons de l'intervention de l'expert que le tribunal choisira, le devoir lui est imposé de transcrire, avec son propre sentiment, l'avis des deux autres experts et les observations et réquisitions telles qu'elles lui seront faites : ces expressions ont été préférées par vos commissaires comme très propres à établir cette vérité qu'une analyse ou un résumé des moyens ou des renseignements fournis par toute personne ayant le droit et le devoir d'assister aux opérations, ne pouvait jamais être licite à l'expert rédacteur. Cette disposition prudente assure à la justice tous les éléments d'une décision éclairée. Et pour sanction, il nous a paru nécessaire que chacun signât ses dires, ou que mention fût faite de la cause d'empêchement (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 338, 1^{re} col.).

220. L'article 9. — Article 9 :

Lorsque les propriétaires, ayant le libre exercice de leurs droits, consentiront à la cession qui leur sera demandée, et aux conditions qui leur seront offertes par l'administration, il sera passé entre eux et le préfet un acte de vente qui sera rédigé dans la forme des actes d'administration et dont la minute restera déposée aux archives de la préfecture.

Exposé des motifs :

En toute circonstance, le projet de loi renvoyait les intéressés devant le tribunal pour y faire régler l'indemnité et prononcer le jugement comme titre de dépossession. Mais dans cette mesure il y a une nécessité de frais et de lenteur que nous avons voulu épargner lorsque la facile possibilité s'en rencontrera. Tel est le but de l'article 9 que nous avons introduit dans la loi.

Il est très naturel que la faculté de consentir à la cession

des terrains soit limitée par la loi aux personnes qui ont le libre exercice de leurs droits. Les critiques formulées ci-dessus à propos du dernier alinéa de l'article 7 n'ont plus ici d'application.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que la loi de 1831, s'accordant exactement sur ce point avec celle de 1810, dit que, en cas de cession amiable, l'acte sera passé entre le préfet et les propriétaires. La loi donne au préfet le rôle de partie contractante et non pas seulement de fonctionnaire-rédacteur.

221. L'article 10. — Article 10 (art. 9 du projet du Conseil d'Etat) :

Dans le cas contraire, sur le vu de la minute du procès-verbal dressé par l'expert et celui du juge-commissaire qui aura assisté à toutes les opérations, le tribunal, dans une audience tenue aussitôt après le retour de ce magistrat, déterminera en procédant comme en matière sommaire, sans retard et sans frais :

1^o L'indemnité de déménagement à payer aux détenteurs avant l'occupation ;

2^o L'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession qui devra être consignée, sauf règlement ultérieur et définitif, préalablement à la prise de possession.

Le même jugement autorisera le préfet à se mettre en possession à la charge :

1^o De payer sans délai l'indemnité de déménagement soit au propriétaire, soit au locataire ;

2^o De signifier, avec le jugement, l'acte de consignation de l'indemnité provisionnelle de dépossession.

Le dit jugement déterminera le délai dans lequel, à compter de l'accomplissement de ces formalités, les détenteurs seront tenus d'abandonner les lieux.

Ce délai ne pourra excéder cinq jours pour les propriétés non bâties et dix jours pour les propriétés bâties.

Le jugement sera exécutoire nonobstant appel ou opposition.

Exposé des motifs :

Les formes de procédure, bornées au seul cas où elles sont indispensables, ont leurs règles tracées dans l'article 10. Nous en avons amendé le texte primitif : l'économie et la rapidité gagne-

ront aux changements opérés. Ni le procès-verbal où sont consignés les avis de tous les experts, ni celui rédigé par le juge-commissaire, ne seront expédiés. C'est sur les deux minutes elles-mêmes que la justice s'instruira et prononcera. Nous avons cru utile de dire expressément ce qui ne résultait que par induction des textes des articles antérieurs, que le juge-commissaire avait eu l'indispensable devoir d'assister à toutes les opérations que décrit la loi : c'est l'accomplissement de ce devoir que son procès-verbal est destiné à constater ; mais les détails seront consignés dans le procès-verbal de l'expert. Nous avons cru nécessaire aussi que tous les experts prêtassent le serment avant de commencer leurs fonctions. C'est encore là une garantie, et non pas une simple formalité, que l'on retrouvera dans le procès-verbal du juge-commissaire.

222 L'article 11. — Article 11 : nous n'avons pu retrouver le texte proposé par la commission de la Chambre. Le *Moniteur universel* du 16 mars 1831, p. 544, 2^e col., ne le donne pas. Cette lacune provient sans doute d'une omission involontaire commise dans le travail d'impression du journal. En tout cas, il est certain, et l'on s'en rendra compte par la lecture de l'exposé des motifs et de la discussion, que le texte de la commission ne différerait pas beaucoup de celui qui fut adopté. Les deux amendements approuvés par la Chambre consistèrent, l'un dans une rédaction plus précise du 3^e alinéa et dans la faculté accordée à l'administration de ne pas purger les hypothèques inscrites ; l'autre, dans l'adjonction du dernier membre de phrase du 3^e alinéa : *et sans préjudice des dispositions de l'article 26 de la loi du 8 mars 1810.*

Exposé des motifs :

L'article 11, tel que nous vous l'offrons, est tout entier l'œuvre de vos commissaires. La première disposition n'est qu'un principe d'équité qui s'appliquera, soit dans l'hypothèse prévue par la seconde disposition, soit lorsque, l'indemnité étant supérieure à 100 francs, le propriétaire dépossédé aurait consenti primitivement à la consignation des deniers.

La disposition seconde est contraire au droit écrit sur les hypothèques. Mais, introduite par une décision du ministre des finances du 25 mai 1825 et par plusieurs autres rappelées dans une circulaire de la direction générale des ponts-et-chaussées, en date du 15 juillet même année, admise enfin par l'usage, il nous a paru convenable de l'ériger en loi exceptionnelle. Ce sera aux créanciers hypothécaires, si leur gage, affaibli d'une simple valeur de 100 francs, leur cause quelque inquiétude, à veiller à ce que l'indemnité leur soit payée à eux-mêmes par le Trésor de l'Etat. Les moyens judiciaires ne leur en manqueront pas ; mais la modicité de l'intérêt a dû forcer à s'écarter des règles de la purge hypothécaire qui ne se seraient pas accomplies sans une dépense au moins égale à la somme principale elle-même.

La disposition finale de l'article garantit au citoyen qui a été contraint à l'abandon de sa propriété qu'il n'éprouvera pas encore de pénibles retards dans le paiement du prix ; rien ne peut l'obliger à les endurer plus de trois mois après le jugement qui a prononcé la dépossession, parce que ce délai suffit aisément à l'accomplissement des formalités de purge hypothécaire qui s'opérera comme l'exige l'article 25 de la loi du 8 mars 1810. Toutefois, on doit bien comprendre, et nous en avons écrit la disposition expresse, que si ces formalités conduisent à la découverte de l'existence de charges hypothécaires, ces charges devront disparaître avant que le prix ne vienne dans les mains du propriétaire déposé ou dans celles de ses créanciers.

Au lieu d'attendre le jugement de fixation d'indemnité définitive, comme le propose le gouvernement, il nous semble que l'intérêt du propriétaire exige que la purge commence tout aussitôt après le jugement de dépossession. Si le devoir n'en est pas accompli par les agents de l'Etat dans le délai fixe de trois mois, l'Etat ne peut se défendre de payer le prix intégral. Vainement soutiendrait-il que cette charge est trop dure et qu'elle l'expose à des recherches de la part des créanciers. La réponse serait péremptoire : il a su à quelle condition la propriété passait dans son domaine. L'emploi réglé de l'indemnité provisionnelle qui se fera après la purge opérée déterminera nécessairement le rang entre les créanciers, et servira ainsi à l'avance à indiquer à quels d'entre eux profitera le complément du prix, si l'indemnité provisionnelle est en définitive jugée insuffisante (*Mon.* du 15 mars, p. 538, 2^e col.).

223. — Sur le premier paragraphe, il n'y a rien à dire. Dès l'instant où il s'agit d'une indemnité approximative et provisionnelle, il est évident, par définition, que les indemnitaires gardent le droit, après qu'elle est fixée, de faire procéder à la liquidation de l'indemnité définitive. Toutefois, la loi a bien fait de préciser que l'acceptation par les intéressés du chiffre de la provision qui leur est proposée lors des opérations de l'expertise n'a pas pour effet de transformer le provisionnel en définitif et ne vaut pas renonciation de leur part à la discussion de ce chiffre.

224. Des délais de paiement imposés à l'administration. — Le paragraphe deuxième est la consécration législative d'une pratique administrative suivie depuis quelque temps déjà et qui consistait pour l'administration, par mesure de célérité et d'économie, à se dispenser de toute formalité hypothécaire dans les cas où l'indemnité due est inférieure à une certaine somme. Il arrive, en effet, très souvent que l'administration de la guerre, puisque c'est elle qui nous intéresse, se trouve avoir à payer des sommes infimes pour dépossession d'immeubles ; ces sommes descendent même parfois à 5 francs et au-dessous. Or, s'il fallait, pour un intérêt si minime, requérir du conservateur des hypothèques la délivrance d'états d'inscriptions pris du chef tant du dernier propriétaire que des propriétaires antérieurs en remontant à trente années, les salaires à payer pourraient égaler, dépasser même de beaucoup la somme due. Mieux vaut donc, pour l'administration débitrice, ne pas se préoccuper de savoir s'il existe ou non des inscriptions et verser à l'exproprié le montant de l'indemnité allouée. Peut-être des créanciers se présenteront-ils ensuite qui feront valoir que le fonds acquis n'était pas libre et que le paiement effectué par l'Etat n'est pas valable à leur encontre. Si cette éventualité se réalise, le Trésor paiera une seconde fois l'indemnité de dépossession ; cela n'a rien d'effrayant dans les cas dont nous nous occupons.

C'est pourquoi, quand l'indemnité était inférieure à 100 francs, l'administration payait sans se soucier des charges réelles ; et l'exproprié, cela va de soi, n'avait besoin de présenter au payeur aucune justification relative aux charges grevant son immeuble.

225. — Dès le 25 mai 1825, le ministre des finances avait pris une décision dans ce sens spécifiant que les propriétaires dépossédés pour cause d'utilité publique seraient dispensés de produire un certificat de non inscription hypothécaire, lorsque leur indemnité ne dépasserait pas 100 francs. Cette disposition a passé, on le voit, dans la loi de 1831.

226. — Les dispositions du troisième paragraphe sont suffisamment justifiées par l'exposé des motifs rapporté ci-dessus. Elles se ramènent essentiellement à cette idée : l'exproprié peut être en sécurité quand l'indemnité provisionnelle a été consignée ; cependant, il serait inique de le laisser mourir de faim à côté de l'argent qui lui appartient et dont il a peut-être un besoin urgent ; l'administration a bien su faire toutes diligences pour entrer en possession du fonds ; il ne faut pas qu'une fois entrée en possession, elle renvoie aux calendes grecques le règlement de l'indemnité définitive. La loi ne le permet pas ; après avoir accordé à l'administration tout ce que celle-ci demandait au nom de l'intérêt de la défense nationale, elle s'occupe maintenant du propriétaire dépossédé et dit à l'administration : si l'indemnité provisionnelle n'excède pas 100 francs, l'exproprié peut en exiger le paiement immédiat ; si l'indemnité provisionnelle excède 100 francs, vous avez un délai de trois mois pour tirer au clair la condition hypothécaire de l'immeuble exproprié et pour faire régler l'indemnité définitive. Dans ce délai de trois mois, bien suffisant, vous ferez transcrire le jugement, et cette transcription sera une mise en demeure aux créanciers possédant des hypothèques judiciaires et conventionnelles d'avoir à s'inscrire dans le délai de quinzaine prévu

à l'article 834 du Code de procédure civile ; vous mettrez aussi en demeure, par l'observation des formalités de l'article 2194 du Code civil, les créanciers à hypothèques occultes d'avoir à les inscrire dans le délai de deux mois prévu au dit article ; enfin, vous requerrerez la fixation définitive de l'indemnité ; si les états délivrés par le conservateur révèlent la présence d'inscriptions hypothécaires, l'indemnité restera, bien entendu, consignée. Mais s'il apparaît que l'immeuble n'était grevé d'aucune charge, ou bien encore, si vous n'êtes pas renseignée à ce sujet parce que vous n'avez pas terminé les formalités qui vous auraient permis de le savoir, tant pis pour vous : l'exproprié ne peut attendre plus longtemps ; il aura le droit d'exiger que l'indemnité soit versée entre ses mains (l'indemnité définitive, si elle est fixée ; l'indemnité provisionnelle, dans le cas contraire).

227. — Le législateur a eu raison. Il a forcé l'administration à se hâter par une double crainte : la crainte de voir, après que l'exproprié aurait été payé, des créanciers hypothécaires surgir et réclamer un nouveau paiement ; la crainte aussi de ne pouvoir exercer un recours efficace contre un exproprié insolvable, dans le cas où, l'indemnité définitive se trouvant inférieure à l'indemnité provisionnelle payée, il faudrait faire reverser la différence dans les caisses du Trésor.

228. — En pratique, la fixation de l'indemnité définitive n'a pas lieu dans le délai de trois mois et les expropriés ne réclament pas le paiement de l'indemnité provisionnelle. Cela tient à la confiance qu'ils ont dans les finances publiques ; ils ne veulent pas non plus s'exposer à l'ennui d'un reversement obligatoire au cas où, par extraordinaire, l'indemnité définitive serait inférieure à l'indemnité provisionnelle consignée. De son côté, l'administration verrait sans aucun déplaisir les particuliers réclamer l'application stricte de la disposition légale dont nous nous occupons,

attendu que, d'une part, au bout de trois mois (surtout depuis la mise en vigueur de la loi du 3 mai 1841, art. 17) elle a rempli les formalités nécessaires pour provoquer l'inscription des créances hypothécaires et que, d'autre part, elle sait qu'elle n'aura pas de recours à exercer contre les indemnitaires, puisqu'il n'arrive à peu près jamais que l'indemnité définitive soit inférieure à la provision.

Dans ces conditions, personne ne réclame jamais l'application rigoureuse de la loi à cet égard. C'est une arme qui ne sort pas du fourreau. Néanmoins, on a bien fait de protéger les particuliers. En 1816, par exemple, il restait un arriéré considérable de sommes dues pour expropriations (V. ordon. du 30 avril 1816, *Bull. des lois*, 1^{er} sem., p. 696). On ne peut pas dire que l'Etat ne soit jamais sujet à caution.

229. — Non seulement les particuliers ne réclament jamais le paiement effectif de l'indemnité provisionnelle à l'expiration du délai de trois mois, mais il arrive souvent qu'ils se montrent disposés à ne pas exiger la consignation de cette indemnité. Si les intéressés renoncent à la consignation des indemnités provisionnelles, le juge peut se dispenser de les fixer, ces indemnités étant une garantie à laquelle les créanciers peuvent renoncer. Mais rien ne s'oppose alors à ce que l'administration consigne en vertu du droit commun (C. civ., art. 1257) sans aucune injonction ni autorisation du tribunal. Elle le fera toujours, y trouvant cet avantage que la consignation constituera un emploi de la somme, un paiement réel, qui mettra obstacle à l'annulation, en fin d'exercice, du crédit correspondant.

230. — Ce n'est d'ailleurs qu'en matière de travaux de fortification que les propriétaires ont le droit d'exiger le versement de l'indemnité entre leurs mains soit immédiatement, soit au bout de trois mois. Les indemnités provisionnelles prévues aux articles 65 et suivants de la loi du 3 mai 1841

ne peuvent être exigées par les expropriés dans un délai ferme. La rigueur et la rapidité de la procédure de la loi de 1831 appelaient une compensation en faveur des expropriés.

231. — Nous avons dit ci-dessus (n° 222) que le troisième paragraphe, dans sa teneur actuelle, était l'œuvre non de la commission, mais d'un député, M. His, qui l'introduisit par voie d'amendement au cours de la discussion. Le rapporteur l'accepta immédiatement en ces termes :

Le développement de cet amendement n'a pas besoin d'être donné par son auteur, car la commission y donne son adhésion entière. La différence entre le projet du gouvernement et la proposition de M. His n'altère pas le droit que nous avons voulu assurer au propriétaire de se faire payer l'indemnité qui lui est acquise. Si le gouvernement ne fait pas transcrire le contrat, il sera contraint de se libérer du prix, à moins que l'immeuble ne se trouve grevé d'hypothèques inscrites. S'il a fait transcrire et qu'aucune inscription ne se trouve, mais si en même temps il a négligé de faire purger les hypothèques légales, il sera encore contraint de verser le montant de l'indemnité : il ne doit imputer qu'à sa propre négligence la rigueur de cette obligation qui est la peine de la faute qu'il a commise (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 544, 2^e col.).

232. — Le rapporteur, comparant ensuite le texte de l'amendement avec le texte de la commission, faisait ressortir entre eux une différence que nous avouons ne pas saisir :

L'honorable M. His n'a pas voulu que le gouvernement fût obligé de purger les hypothèques inscrites ; la commission avait proposé de lui en imposer le devoir dans tous les cas. Mais cette modification, nous le répétons, n'a rien qui altère la garantie de paiement de l'indemnité. Le texte clair et précis de l'amendement détermine avec sagesse en quels cas ce paiement s'effectuera entre les mains du propriétaire (*Mon.*, *loc. cit.*).

Nous n'avons pu nous procurer le texte de la commission. Mais, étant donné ce qui a été dit ci-dessus (n° 163) au sujet de la purge des fonds expropriés, nous aurions été

curieux de nous rendre compte *du devoir* que la commission imposait au gouvernement. Nous avons dit en effet, et nous ne saurions trop le répéter, que l'expropriation même purge les immeubles expropriés en enlevant tout droit de suite aux créanciers hypothécaires et en transformant, *ipso facto*, leur droit réel en une créance sur l'indemnité (1). Dès lors, quand l'expropriation est accomplie, le devoir qui incombe à l'administration, ce n'est pas de purger au sens technique du mot, c'est de fixer la condition hypothécaire des fonds expropriés en mettant les créanciers en demeure de s'inscrire. Or, l'amendement de M. His, devenu le texte même de la loi, oblige le gouvernement à transcrire ; quand la transcription sera faite, chacun le sait, les créanciers hypothécaires devront s'inscrire dans le délai de quinzaine imparti par l'art. 834 du Code de procédure civile. Quinze jours donc après la transcription, l'administration pourra savoir s'il y a ou non des charges réelles sur l'immeuble et, dans l'affirmative, consigner l'indemnité.

Nous nous demandons quelle obligation, autre que celle de transcrire, la commission de la Chambre avait bien pu imposer au gouvernement.

Nous ne parlons pas des hypothèques légales, le texte spécifiant qu'elles devront être purgées. Nous nous contentons de rappeler que cette purge ne pourra consister que dans l'accomplissement des formalités prévues à l'art. 2194 du Code civil, lesquelles ont pour but d'amener les créancier à s'inscrire. Ce sont là des formalités préliminaires de la purge proprement dite.

233. — Notons que le renvoi fait à l'article 25 de la loi du 8 mars 1810 dans l'exposé des motifs de l'article 11 (ci-dessus, n° 222) de la loi de 1831 ne signifie rien. Cet article 25 ne contient aucune prescription relative à la purge des hypo-

(1) Ils ont d'ailleurs le droit de faire fixer l'indemnité par une juridiction et de repousser tout arrangement amiable de leur débiteur.

thèques : il dispose simplement que les indemnités devront être consignées dans tous les cas où il y aura soit des hypothèques sur les fonds, soit des saisies-arrêts ou oppositions sur les indemnités.

234. Du supplément ou report d'hypothèque. — La disposition finale de l'article 11 de la loi de 1831 *et sans préjudice des dispositions de l'article 26 de la loi du 8 mars 1810* demande quelques explications.

Le dit article 26 de la loi de 1810 suppose que le débiteur exproprié pourra offrir à son créancier, qui voit, par le fait de l'expropriation, disparaître son gage en tout ou en partie, un supplément d'hypothèque sur les biens qui lui restent. L'article 26 dit en effet :

Toutes les fois qu'il y aura lieu de recourir au tribunal.... soit pour reporter l'hypothèque sur des fonds autres que ceux cédés, la procédure s'instruira sommairement....

M. Gillon, rapporteur de la loi de 1831, déclara, après avoir donné son adhésion à l'amendement de M. His sur l'article 11 :

Je souhaiterais néanmoins qu'à l'amendement on ajoutât ces mots : *et sans préjudice des dispositions de l'article 26 de la loi du 8 mars 1810*. Je regarde cette énonciation comme très utile : c'est le sûr moyen de conserver au propriétaire exproprié le droit de donner à ses créanciers une hypothèque nouvelle en remplacement de celle qui reposait sur l'immeuble qui, de sa fortune privée, a passé dans le domaine public de l'État. Ce droit est précieux à maintenir, car sans lui le propriétaire serait contraignable au remboursement inopiné et peut-être ruineux de dettes considérables qui avaient l'immeuble exproprié pour partie de leur gage hypothécaire (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 544, 2^e col.).

235. — M. Gillon paraît croire que le droit du débiteur exproprié d'offrir un supplément d'hypothèque à son créancier résulte de la loi de 1810. Or, ce droit est inscrit dans le Code civil, antérieur à la loi de 1810. L'article 2131 du Code civil est ainsi conçu :

..... en cas que l'immeuble ou les immeubles présents, assujettis à l'hypothèque, eussent péri, ou éprouvé des dégradations, de manière qu'ils fussent devenus insuffisants pour la sûreté du créancier, celui-ci pourra ou poursuivre dès à présent son remboursement, ou obtenir un supplément d'hypothèque.

A première vue, le texte paraît rédigé en vue d'assurer uniquement les droits du créancier ; on ne voit pas bien qu'il soit possible d'en faire sortir un droit pour le débiteur. Le législateur du Code civil paraît avoir voulu laisser au créancier l'option entre les deux partis qui se présentent à lui : ou le remboursement immédiat ou un supplément d'hypothèque. Cependant, en dépit de la construction grammaticale de la phrase, tous les auteurs sont d'accord pour dire que c'est au débiteur que l'option appartient. Il pourra, si la consistance de son patrimoine le lui permet, forcer le créancier à se contenter d'un supplément d'hypothèque. Cette interprétation est commandée par les principes généraux des obligations, lesquels sont favorables au débiteur, quand il est possible de venir à son secours sans léser l'intérêt du créancier ; par l'article 1162 d'abord :

Dans le doute, la convention s'interprète contre celui qui a stipulé et en faveur de celui qui a contracté l'obligation ;

par l'article 1190 relatif aux obligations alternatives :

Le choix appartient au débiteur s'il n'a pas été expressément accordé au créancier.

par l'article 1247 qui, traitant du lieu du paiement, dispose que, en dehors des deux cas où le lieu s'impose soit en vertu du texte de la convention, soit en vertu de l'objet de la convention, *le paiement doit être fait au domicile du débiteur.*

236.— Il va sans dire que l'option n'appartient au débiteur, en cas d'expropriation du gage, que parce que la disparition ou la diminution de ce gage a lieu sans aucune

faute de sa part et même malgré lui. Lorsque, au contraire, le débiteur diminue *par son fait*, comme le prévoit l'article 1188, les sûretés qu'il avait données par le contrat à son créancier, alors il est déchu du bénéfice du terme et ne peut plus se soustraire au remboursement immédiat. L'article 1188 établit une pénalité ; l'article 2131 règle équitablement une situation délicate.

Il est admis aussi que si le débiteur ne peut fournir une autre hypothèque, le créancier peut le contraindre au remboursement immédiat.

237. — De tout ceci il ressort que la faculté d'option prévue à l'article 26 de la loi du 8 mars 1810 et à l'article 11 de la loi du 30 mars 1831 était déjà réservée au débiteur par le droit commun. Cependant, on a peut-être bien fait de la décréter expressément, parce que cette faculté ne ressort pas à l'évidence de l'article 2131 du Code civil et que la matière de l'expropriation est en principe dérogatoire au droit commun.

238. L'article 12. — ARTICLE 12 (article 10 du projet du Conseil d'Etat). — Texte proposé par la commission :

Aussitôt après la prise de possession, le tribunal procédera au règlement définitif de l'indemnité de dépossession, dans les formes prescrites par les articles 16 et suivants de la loi du 8 mars 1810. Si l'indemnité définitive excède l'indemnité provisionnelle, cet excédent sera payé sans retard, si les trois mois dont il est parlé en l'article précédent sont écoulés sans purge, ou si aucune charge hypothécaire ne s'est trouvée après cette purge.

S'il y a des charges hypothécaires grevant encore l'immeuble, l'excédent sera consigné conformément à l'article 25 précité.

Exposé des motifs :

L'article 12 est une modification du projet du gouvernement. Elle a été nécessitée par cette autre modification (1) qui fait com-

(1) Nous ne pouvons rendre compte de façon précise du sens des premières phrases de l'exposé des motifs ci-dessus puisqu'elles ont trait aux modifications que la commission de la Chambre avait dû

mencer la purge immédiatement après la dépossession prononcée. Le droit du propriétaire et celui de ses créanciers ne s'en trouvent que mieux garantis. Ces derniers peuvent prétendre à d'autant plus de sollicitude de la part du législateur que la faculté de surenchérir (1) leur est ôtée par cela seul que le besoin de la propriété se fait sentir pour l'Etat (*Mon.* du 15 mars 1831, p. 538, 2^e col.).

A la discussion, M. His fit la remarque suivante :

M. His. — D'après l'article que vous venez d'adopter, il faut qu'après ces mots : *cet excédent sera payé*, on ajoute ceux-ci : *conformément à l'article précédent*, et que la fin de l'article soit supprimée.

M. GILLON. — C'est précisément le sous-amendement que j'allais proposer au nom de la Commission.

L'article 12 fut adopté avec l'amendement proposé.

239. — La suppression de la partie finale du texte de la commission s'imposait, parce qu'elle ne tenait pas compte du cas où, l'indemnité étant inférieure à cent francs, l'administration a le droit de payer sans se préoccuper de savoir s'il existe des inscriptions hypothécaires.

Dans le cas où l'indemnité est supérieure à cent francs, l'article 12 dispose que l'excédent de l'indemnité définitive sur l'indemnité provisionnelle, sera, le cas échéant, exigible comme l'indemnité provisionnelle elle-même, c'est-à-dire, au bout de trois mois, s'il est certain, à ce moment, que l'immeuble est libre ou s'il doit être réputé tel parce

apporter à l'article 12 en conséquence de l'adoption de l'article 11 et que nous n'avons pu, comme il est dit ci-dessus (n° 222) avoir sous les yeux le texte primitif du dit article.

(1) La fin de la dernière phrase n'est pas d'une exactitude rigoureuse : la faculté de surenchérir, le droit de suite, en un mot, sous quelque forme qu'il se manifeste, n'est enlevé au créancier hypothécaire qu'au moment où l'expropriation, c'est-à-dire la mutation de propriété, s'accomplit, et par le fait même de cette irrévocable mutation.

que l'administration n'a rien fait pour le vérifier. Il était bon de préciser ce point, quoiqu'il découle forcément de l'article 11 ; lorsque l'indemnité définitive est fixée avant l'expiration du délai de trois mois et qu'elle est supérieure à l'indemnité provisionnelle, il eût été absurde de ne pas permettre à l'exproprié d'exiger le paiement de l'indemnité définitive et de limiter son droit, par une interprétation judaïque de l'article 11, à l'indemnité provisionnelle. Le législateur a coupé court à toute difficulté en exprimant en termes formels sa volonté.

240. Occupations temporaires. — Les articles 13 et 14 concernent les occupations temporaires. Comme nous ne nous occupons que des dépossessions définitives qui ont pour effet de faire sortir des immeubles du patrimoine des particuliers et de les faire entrer dans le domaine de l'Etat, nous n'avons pas à commenter ces deux articles.

241. L'article 15. — La disposition contenue en l'article 15 et dernier de la loi ne figurait pas dans le projet du gouvernement élaboré par le Conseil d'Etat. Elle fut introduite par la commission de la Chambre des députés et adoptée d'ailleurs sans discussion. Elle est ainsi conçue :

Dans tous les cas où l'occupation provisoire ou définitive donnerait lieu à des travaux pour lesquels un crédit n'aurait pas été ouvert au budget de l'Etat, la dépense restera soumise à l'exécution de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817.

L'article 152 en question de la loi du 25 mars 1817, faisant suite à un article où il est dit que les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits qui leur sont ouverts par les Chambres, admet une exception au principe, pour des cas extraordinaires et urgents, mais à une double condition : c'est que les crédits extraordinaires devront être ouverts par décret et régulés, dans le moindre délai, par une loi.

ART. 152. — Le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédents que dans les cas extraordinaires et urgents et en vertu des ordonnances du roi qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

Le rapporteur de la loi de 1831 justifia ainsi l'article 15 devant la Chambre des députés :

Sans doute la loi ne s'appliquera que rarement à des travaux pour lesquels aucun crédit n'avait été ouvert au budget de l'Etat. A moins de ces circonstances extraordinaires qui trompent tous les calculs, ils ne seront pas seulement prescrits par des ordonnances royales. L'objet de la loi actuelle est surtout de conférer au gouvernement le pouvoir de hâter la confection d'ouvrages projetés après une sérieuse méditation.

Néanmoins, pour que la responsabilité ministérielle ne se fasse aucune illusion (1), nous avons introduit l'article 15 qui lui rappellera que ni l'urgente nécessité ni la haute utilité des entreprises ne sauraient l'affranchir du devoir que lui impose l'article 152 de la loi du 25 mars 1817. C'est là une garantie trop précieuse du sage emploi des deniers de l'Etat pour qu'aucune considération puisse l'affaiblir ou l'écarter jamais (*Mon.* du 15 mars 1831, p. 538, 3^e col.).

242. — Notons en passant l'idée que se faisait le rapporteur du but de la loi. On pourrait croire que la loi de 1831 s'applique surtout dans les cas de tension politique, alors que la menace d'une guerre imminente précipite les travaux de fortification. Il n'en est rien. Quand on est obligé de songer à la mobilisation, ce n'est plus le moment d'entreprendre des ouvrages nouveaux ; il y a bien assez à faire d'armer ou de mettre en état ceux qui existent. Ce qu'a voulu le législateur en votant la loi de 1831, c'a été donner au ministre de la guerre des moyens légaux de poursuivre, sans se butter à des résistances acharnées et injustifiées,

(1) Langage singulier.

l'exécution d'un programme de travaux qui a nécessité de longues et laborieuses études.

243. Résumé des améliorations apportées au projet de loi par la Chambre des députés. — RÉSUMÉ. — Le lecteur a pu en juger par les longues citations que nous avons faites : c'est à la commission de la Chambre des députés que la loi de 1831 doit sa perfection ; la tâche accomplie par cette commission dans la circonstance fut une œuvre de sagesse et de sobriété.

Les dispositions de la loi dues à l'initiative de la commission se résument comme il suit :

communication au maire de l'ordonnance déclarative de l'utilité publique et de l'urgence (art. 3) ;

nomination d'un expert par le tribunal (art. 3) ;

fixation d'un délai de vingt-quatre heures au juge-commissaire pour rendre son ordonnance (art. 4) ;

fixation des délais minimum de huit jours et maximum de dix jours pour le transport du juge sur les lieux (art. 4) ;

fixation d'un délai de convocation des intéressés (art. 4) ;

présence obligatoire de l'expert nommé par le tribunal aux opérations de délimitation du terrain (art. 5) ;

prestation du serment par les experts entre les mains du juge commissaire (art. 5) ;

rédaction du procès-verbal d'expertise confiée à l'expert nommé par le tribunal (art. 7) ;

désignation d'office, par le juge-commissaire, d'experts pour représenter les intérêts des incapables (art. 7) ;

faculté de réaliser l'acquisition à l'amiable (art. 9) ;

faculté pour le tribunal de rendre son jugement sur le vu de la simple minute du procès-verbal de l'expert et du procès-verbal du juge-commissaire (art. 10) ;

obligation du juge-commissaire d'assister à toutes les opérations (art. 10) ;

l'article 11 en entier ;

application des règles posées par l'article 11 pour le paiement de l'indemnité provisionnelle au paiement de l'excédent de l'indemnité définitive sur la dite provision (art. 12) ; l'article 13 en entier.

244. — La commission avait donc introduit trois articles nouveaux, les articles 9, 11 et 13, modifié considérablement les autres et donné à la loi l'un de ses traits les plus originaux par l'adjonction au juge-commissaire d'un expert nommé par le tribunal.

Nous n'avons eu à critiquer, et nous l'avons fait librement, que la disposition relative aux experts des incapables nommés d'office par le juge-commissaire (nos 217-218).

245. — La discussion publique du projet de loi amena seulement, comme nous l'avons vu, l'adoption de deux amendements de M. His : l'un au 3^e alinéa de l'article 11, l'autre à l'article 12.

246. — La loi tout entière fut discutée et votée à la Chambre des députés dans une séance unique : celle du lundi 14 mars 1831.

L'ensemble fut adopté par 197 voix contre 20.

247. Le projet de loi à la Chambre des pairs (extraits de l'exposé des motifs). — Le projet de loi adopté par la Chambre des députés fut présenté à la Chambre des pairs dans la séance du vendredi 23 mars 1831. Personne ne demanda la parole ni sur l'ensemble du projet ni sur aucun des articles. Les 15 articles furent donc adoptés sans discussion et l'ensemble de la loi adopté par 101 voix sur 102 votants ; il se trouva un bulletin blanc.

La loi de 1831 donna seulement lieu, à la Chambre des pairs, à un exposé des motifs rédigé par le comte de la Villegontier, rapporteur de la commission, et qui constitue souvent un heureux commentaire. Nous croyons devoir, à titre documentaire, reproduire ci-dessous les principaux passages de ce rapport.

... Le législateur ne doit jamais perdre de vue que le droit de propriété est, de sa nature, inviolable et sacré ; qu'aucune atteinte ne lui doit être portée si ce n'est en vertu d'une loi, pour des motifs généraux, impérieux et toujours légalement constatés ; que la moindre violation de ces principes consacrés dans toutes nos lois, notamment dans la Constitution de 1791, dans nos Codes et dans la charte, est une attaque à l'ordre social tout entier. Notre législation l'a tellement reconnu que l'on pourrait dire qu'elle a exagéré les précautions, et que les exigences excessives de l'intérêt privé sont venues l'avertir qu'elle s'était tenue en deça des limites où elle aurait pu judicieusement se placer.

Le projet de loi qui vous est soumis s'est-il assez pénétré de ces vérités ? Les sacrifices qu'il ordonne dans l'intérêt de tous sont-ils rachetés par des compensations suffisantes et d'assez complètes garanties ? Votre commission l'a pensé. Elle les trouve, ces garanties, dans une série consciencieuse d'actes où la loyauté des stipulations et le respect des droits privés lui paraît s'allier d'une manière plausible avec les besoins publics auxquels ce projet est appelé à satisfaire (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 620, 3^e col.).

248. — Suit une analyse détaillée, sans intérêt, du projet de loi, après laquelle le rapport continue comme il suit :

Telle est, messieurs, l'analyse du projet de loi qui vous est soumis.

Votre commission pense que vous y reconnaîtrez avec elle une équitable appréciation de tous les droits.

Evidemment, il n'était pas possible que la question d'opportunité fût, ainsi que dans la loi de 1810, susceptible d'être débattue entre les propriétaires et l'administration. Ici la désignation des terrains ne comportait pas ce contrôle. Mais, l'intervention directe d'un juge ; la nomination par le tribunal, du principal expert ; les descriptions, délimitations et estimations en présence des intéressés ; la production textuelle, devant le tribunal, de toutes les observations et oppositions des parties ; la consignation d'une indemnité provisionnelle approximative de la valeur ; l'adoucissement apporté à la rigidité des formes hypothécaires ; la participation des fermiers ou locataires aux indemnités, et la faculté d'obliger au bout de trois ans l'Etat à acquérir ce qu'il n'avait occupé que temporairement, sont des gages de sécurité

qui seront appréciés. Si, d'une part, il ne faut pas que l'Etat soit contraint à payer au delà d'une valeur raisonnable les propriétés dont il a essentiellement besoin dans l'intérêt commun, de l'autre, les propriétaires dépossédés ont droit d'attendre une justice bienveillante. Je rappellerai à cet égard qu'avant la révolution, en Provence, les propriétés que la communauté réclamait étaient estimées un cinquième en sus de la valeur connue des propriétés voisines, et que jamais il ne s'élevait d'opposition ni contre la dépossession ni contre l'expertise.

En vous proposant l'adoption du projet de loi, votre commission m'a chargé, Messieurs, de vous soumettre quelques observations qui, si elles n'ont pas pour but de vous proposer des changements, pourraient ne pas être sans utilité dans l'application. Et d'abord, tout en reconnaissant la spécialité inhérente au projet, elle a été frappée de cette déclaration d'urgence, formule inusitée depuis une époque où nous l'avons vue, pour ainsi dire, à chaque acte législatif, prodiguée sans vérité comme sans mesure, peu compatible, d'ailleurs, avec la gravité de la loi et la maturité des méditations qu'elle suppose. Votre commission pense qu'il suffira de cette réflexion pour que l'urgence ne soit jamais déclarée sans une évidente nécessité (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 621, 1^e col.).

249. Du champ d'application de la loi de 1831. — Le rapporteur paraît croire (l'intitulé de la loi et l'article 1^{er} justifient cette opinion) qu'il y aura des cas où l'administration militaire ne fera pas déclarer l'urgence de certains travaux de fortification et, renonçant par là même au bénéfice de la loi de 1831, réalisera les acquisitions d'immeubles que comportent ces travaux suivant la procédure de droit commun (1). Il n'en a rien été; car, toutes les fois qu'il s'agit d'acquisitions d'immeubles pour des travaux de fortification, l'autorité militaire emploie invariablement la procédure exceptionnelle de la loi du 30 mars 1831. L'urgence

(1) Nous avons vu que l'administration militaire ne s'était jamais entièrement assujettie au droit commun, c'est-à-dire à la loi du 8 mars 1810, en matière d'expropriation. — V. ci-dessus ce que nous avons dit de la circulaire du 6 décembre 1811.

est toujours déclarée, sans contrôle. L'Administration pourrait, pour justifier cette manière de faire, s'autoriser des paroles prononcées par le commissaire du roi à la Chambre des députés lors de la discussion de la loi du 7 juillet 1833 (ci-dessous, n° 382, *in fine*). Quoi qu'il en soit, étant donné la pratique invariable du département de la guerre, il est clair que la déclaration d'urgence est vide de sens ; c'est une formalité oiseuse, nuisible dès lors, qu'il y aurait lieu de retrancher en modifiant conséquemment l'intitulé et les articles 1 et 2 de la loi.

250. — Suite du rapport de la commission de la Chambre des pairs :

Les articles 5 et 6 prescrivent, en présence de tous les intéressés et de tous les agents de l'administration, les opérations relatives à la détermination du périmètre du terrain demandé et à la levée du plan parcellaire. Votre commission en redoute, dans l'application au moins, une perte considérable de temps sans aucune utilité. Ces opérations préliminaires exigeront quelquefois une ou plusieurs journées. Les lois des 16 septembre 1807 et 8 mars 1810 n'offraient pas cet inconvénient. Les plans étaient levés d'avance. N'eût-il pas été préférable de ne pas innover à cet égard et d'avoir à présenter aux intéressés des plans sur lesquels les rectifications auxquelles leurs réclamations pouvaient donner lieu seraient aussi promptes que faciles ?

Votre commission espère que le gouvernement prendra tous les moyens de conciliation pour parvenir à ce but et prévenir des difficultés qu'il suffit d'avoir indiquées (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 624, 1^{re} col.).

251. Détermination des terrains à exproprier et lever du plan. — Il est évident que le piquetage dont il est question dans l'article 5 peut demander un temps considérable et qu'il vaut mieux l'effectuer d'avance à loisir que de l'exécuter avec précipitation au cours d'une séance déjà si chargée. De même, pour le lever du plan parcellaire prévu à

l'article 6, on se demande comment l'expert désigné par le préfet et l'agent des Domaines, pourraient, s'ils sont pressés par le temps, dresser un plan qui demande une rigoureuse précision. Aussi les réflexions du rapporteur de la Chambre des pairs à ce sujet sont-elles marquées au coin du bon sens et de la clairvoyance. Seulement, pourquoi les pairs, oubliant leur rôle de législateurs, se sont-ils bornés à enregistrer ces conseils de praticien au lieu de les traduire en une disposition légale? Il eût été très simple en effet de spécifier que les opérations prévues aux articles 5 et 6 pourraient être préparées à l'avance, quitte à être ratifiées et parfaites en séance.

Quoi qu'il en soit, les formalités prévues aux articles 5 et 6 sont celles que l'administration remplit tout d'abord, attendu, d'une part, que le plan parcellaire des terrains à acquérir est toujours annexé au décret déclaratif de l'utilité publique et de l'urgence et visé dans le corps du décret et que, d'autre part, le lever dudit plan suppose nécessairement un piquetage préalable effectué sur le terrain.

252. — Le rapport continue :

Votre commission approuve que l'acquit des sommes qui n'excèdent pas 100 francs ne soit pas assujéti à la purge hypothécaire, à cause des frais qu'elle entraîne. Elle approuve également que, si le Gouvernement laisse passer trois mois sans remplir ces formalités hypothécaires, il puisse être contraint à effectuer les paiements. Il est juste qu'en ce cas l'administration porte la peine de sa négligence.

La différence entre l'indemnité provisionnelle et l'indemnité définitive devant être réglée dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810, non seulement les lenteurs et les embarras dont il a été question au commencement de ce rapport risqueront de se reproduire, mais la prise de possession aura forcément précédé, d'un temps plus ou moins long, la stipulation d'une partie du prix d'achat. Cette inconvénient réel, mais inévitable, pourra être de beaucoup atténué par le soin consciencieux d'établir l'indemnité provisionnelle, autant que possible, à la valeur réelle des propriétés acquises (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 624, 1^{re} col.).

253. Appréciation d'ensemble de la loi de 1831. — Le 30 mars 1831, l'administration militaire se trouva donc en possession d'une loi qui lui permettait de déposséder aisément et rapidement les propriétaires dont les terrains étaient jugés nécessaires à des travaux de fortification.

Désormais, l'urgence de la dépossession n'était plus livrée, comme sous l'empire de la loi de 1810 (art. 19), à l'appréciation du pouvoir judiciaire. C'était le pouvoir exécutif, ou plutôt l'administration elle-même, qui déclarait l'urgence, sans aucun contrôle, et par la simple insertion d'une mention à ce relative dans le décret déclaratif d'utilité publique (loi de 1831, art. 2). A cet égard, la loi nouvelle était une victoire de l'Administration sur le pouvoir judiciaire.

Du reste, la loi tout entière n'était en somme que la consécration, après amendement, des errements suivis par le ministère de la guerre en matière d'acquisition d'immeubles et des efforts faits par cette administration pour se soustraire à la rigoureuse observation de la procédure imposée par la loi de 1810. Si l'on compare entre eux la circulaire du 6 décembre 1811, le titre III de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 et la loi de 1831, on remarque tout de suite que, de même que l'ordonnance de 1821 n'était qu'une réédition perfectionnée de la circulaire de 1811, de même la loi de 1831 a été élaborée sur l'ordonnance de 1821.

254.— Disons d'abord qu'il y a des dispositions forcément similaires dans les deux lois de 1810 et de 1831 : ce sont les dispositions préliminaires et les dispositions finales, celles qui sont relatives à l'émission de l'ordonnance et celles qui ont trait au paiement.

255.— Si nous laissons de côté l'ordonnance, qui est le préambule, et le paiement, qui est l'achèvement de la procédure d'expropriation, nous voyons que la loi de 1810 avait dessiné trois phases dans cette procédure : la discussion

du plan (art. 7 à 10 inclus) ; l'expropriation (art. 13 à 15) ; le règlement de l'indemnité (art. 16 à 18).

Or, dès 1811, l'administration militaire repousse la discussion du plan ; elle n'admet pas que des particuliers puissent s'ingérer dans la détermination des fonds nécessaires ; la détermination qu'elle en fait, seule et sans contrôle, est souveraine.

256. — Quant aux deux autres phases de la procédure, la loi de 1810 voulait qu'il ne fût question du règlement de l'indemnité qu'après que le tribunal aurait prononcé l'expropriation : l'article 11 interdit même à la commission, chargée de recevoir les critiques des intéressés touchant la détermination des propriétés cessibles, de se préoccuper en quoi que ce soit de l'estimation des indemnités.

La commission et le préfet ne prendront aucune connaissance des difficultés qui ne porteraient que sur le prix des fonds à céder.

L'administration militaire ne trouble pas cet ordre légal des opérations : l'article 8, 2^e alinéa, de la circulaire de 1811, l'article 63 de l'ordonnance de 1821 prévoient le règlement judiciaire des indemnités. Mais cela n'empêche pas l'autorité militaire de prendre toute espèce de précautions pour que ce règlement n'ait pas lieu en dehors d'elle ; elle dispose tout en vue de rendre inutile le recours aux experts permis au tribunal par l'article 17 de la loi de 1810. Elle semble redouter que le tribunal ne prenne sur la valeur des terrains des renseignements même simplement officieux sans la mettre à même de les discuter et de les débattre. Aussi, voulant, semble-t-il, prévenir l'expertise de l'art. 17 *postérieure à l'expropriation*, voulant la conjurer, elle organise minutieusement dans tous ses détails une procédure d'estimation des propriétés dont le caractère est d'être *préalable à l'expropriation*. L'article 1^{er}, *in fine*, de la circulaire

du 6 décembre 1811, dispose que cette estimation contradictoire devra commencer aussitôt après la communication du plan aux intéressés. L'article 49 de l'ordonnance de 1821 n'est pas moins explicite :

Les indemnités à payer par le gouvernement, dans les cas qui viennent d'être déterminés, s'arbitreront d'abord par expertise contradictoire ; elles se régleront ensuite définitivement, soit à l'amiable, en cas d'accord entre le ministre de la guerre et les propriétaires, soit par voie judiciaire, en cas de dissentiment.

Si les propriétaires consentent à traiter à l'amiable, et il est certain que cette estimation contradictoire en amène un très grand nombre à le faire, l'administration militaire a atteint son but et au delà, puisque non seulement le danger d'un règlement de l'indemnité par voie *exclusivement* judiciaire est évité, mais que le tribunal n'aura même pas à prononcer l'expropriation et que toute intervention judiciaire est ainsi écartée.

Si les propriétaires ne veulent pas traiter à l'amiable, l'estimation contradictoire faite à la diligence de l'administration de la guerre ne sera pas non plus inutile. Car, à supposer que le tribunal, après avoir prononcé l'expropriation, veuille, en vertu de l'article 17 de la loi de 1810, nommer des experts à l'effet d'éclairer sa religion sur le montant des indemnités à fixer, il désignera, c'est tout naturel, les hommes de l'art qui viennent d'opérer tant pour le compte des propriétaires que pour le compte du gouvernement en leur adjoignant un tiers expert, puisque l'article 17 dit que le tribunal nommera un ou trois experts. L'expertise sera vite terminée : le tiers expert nommé par le tribunal n'aura qu'à vérifier, en présence des experts des parties, si le tableau prévu à l'article 61, 3^e alinéa, de l'ordonnance de 1821 contient bien les dires de ses collègues et à formuler son appréciation personnelle sur les points en litige. Que si le tribunal nomme un seul expert, son rapport pourra être

établi encore plus rapidement, puisque n'ayant pas de collègues avec lesquels il soit obligé d'entrer en pourparlers, sa mission se bornera à l'expression d'un avis personnel sur une estimation dont il trouvera les bases bien arrêtées dans le tableau dont il est question ci-dessus.

Il est même vraisemblable que le tribunal n'usera pas de la faculté que lui confère l'article 17 ; il se fera communiquer le tableau dont nous parlons qui contient tous les éléments préparatoires d'une décision réfléchie et tranchera, dans le calme et l'impartialité, les divergences des experts.

Mais il est possible aussi que les propriétaires ne veuillent pas concourir à l'estimation contradictoire à laquelle procède l'administration de la guerre. Fallait-il, dans ce cas, y renoncer ? Non. Le préfet nommera d'office un expert pour les personnes récalcitrantes (circ. du 6 déc. 1811, 4^e. 3^e alin. ; ordon. du 1^{er} août 1821, art. 58 . La circulaire de 1811 ajoute (5^o) que, l'attitude intransigeante des propriétaires devant rendre nécessaire l'intervention du tribunal pour l'expropriation, le préfet devra, aussitôt après avoir désigné l'expert d'office, se mettre en instance pour que l'expropriation soit prononcée ; l'estimation contradictoire n'aura pas moins lieu pendant ce temps ; seulement quand elle sera terminée, le tribunal n'aura plus qu'une question d'indemnité à décider, ce qui sera vite fait ; en sorte que la clôture des procès-verbaux d'expertises sera toujours suivie de la mise en possession rapide (sinon immédiate, comme dit la circulaire) du génie militaire à l'égard des immeubles cessibles.

Cette dernière disposition montre à l'évidence que l'administration militaire comptait bien, en procédant à une estimation contradictoire et préalable, que le tribunal s'en approprierait les résultats et la ferait sienne.

257. — La loi de 1831 sanctionne définitivement le système adopté par l'administration : l'expertise qui a pour but l'évaluation des terrains ne sera pas cette information offi-

cieuse quelconque prévue à l'article 17 de la loi de 1810, information postérieure à l'expropriation, information facultative ; ce sera une procédure spéciale, obligatoire, préalable à la dépossession. Seulement, tout en consacrant ainsi le principe et l'esprit de la circulaire de 1814 et de l'ordonnance de 1821, le législateur de 1831 reste fidèle quand même à l'esprit de la loi de 1810, car il confie la direction de l'expertise au pouvoir judiciaire : ce sera un juge-commissaire qui présidera aux opérations d'estimation, ce sera un expert désigné par le tribunal qui rédigera le procès-verbal. Ainsi, l'administration triomphe, mais non sans réserve ni tempérament.

On pourrait nous objecter l'article 12 de 1831 :

Après l'expertise de possession, le tribunal prononce le règlement définitif de l'indemnité de dépossession dans les formes prescrites par les articles 16 et suivants de la loi du 8 mars 1810.

et nous faire remarquer que même avec la nouvelle loi rien n'empêchera le tribunal de recourir à une seconde expertise en vue du règlement définitif de l'indemnité. Rien ne s'oppose en effet à ce qu'il soit ordonné un supplément d'information. Mais, en pratique, cela n'aura jamais lieu. Conçoit-on qu'un tribunal ait besoin d'une expertise nouvelle, alors que l'un de ses membres a pris part en personne aux opérations de la première ?

Si l'on insiste en disant que l'article 12 est inutile, dans notre manière d'interpréter la loi, parce qu'il n'est pas admissible que le tribunal, sur le vu des mêmes pièces, prononce deux fixations, l'une provisionnelle, l'autre définitive, nous répondons que la fixation de l'indemnité provisionnelle ayant été faite hâtivement, la loi, par l'article 12, a voulu que les juges eussent la faculté de revoir à loisir les pièces du dossier et de réduire, s'il y a lieu, des chiffres qu'ils ont

pu majorer quelque peu afin de donner aux particuliers une garantie suffisante.

258. Quatre points à retenir. — En résumé, avant 1831, il fallait demander au tribunal de déclarer l'urgence ; désormais, l'urgence sera déclarée par le décret déclaratif d'utilité publique ;

la loi de 1810 permettait d'une façon générale la discussion des plans aux propriétaires menacés de dépossession ; avec la loi de 1831, les particuliers ne peuvent plus s'ingérer dans la détermination des propriétés cessibles ;

sous la loi de 1810, il n'y avait d'expertise que si le tribunal le décidait ; avec la loi de 1831, il y a, avant la dépossession, une estimation obligatoire à laquelle l'administration participe ;

sous la loi de 1810, il fallait, pour entrer en possession, avoir payé ou consigné l'indemnité ; avec la loi de 1831, l'administration entre en possession dès qu'elle a consigné une provision qui sert de garantie aux expropriés.

Nous avons voulu noter ces quatre points dont l'ensemble donne la caractéristique générale de la loi de 1831 et fournit la mesure du succès remporté par l'administration.

CHAPITRE II

DES EXCEPTIONS ADMISES EN FAVEUR DES EXPROPRIATIONS DE
LA GUERRE PAR LES LOIS GÉNÉRALES DU 7 JUILLET 1833 ET
DU 3 MAI 1841.

1. — La loi du 7 juillet 1833.
2. — La loi du 3 mai 1841.
3. — Du titre VII de la loi du 3 mai 1841 (travaux civils urgents).

259. Ce qui manquait encore à l'administration de la guerre après 1831. — La loi de 1831 avait mis l'administration de la guerre dans la légalité en ce qui concerne les acquisitions d'immeubles destinés à des travaux de fortification *déclarés* urgents ; mais pour les acquisitions qui étaient faites dans un autre but, la situation de l'autorité militaire après 1831 restait la même qu'auparavant : l'expropriation militaire était soumise à la loi du 8 mars 1810 ; et comme certaines dispositions de cette loi, notamment celles qui ont trait à la discussion du tracé des ouvrages, ne pourraient pas raisonnablement être appliquées en matière militaire, le département de la guerre *ne pouvait se soustraire* à l'observation de ces règles qu'en s'appuyant sur l'ordonnance de 1821, s'il s'agissait de *travaux de fortification non déclarés urgents* et sur la circulaire du 6 décembre 1811 s'il s'agissait d'*autres travaux militaires*. Or, il est à peine besoin de le dire, une circulaire est insuffisante pour permettre de déroger à la loi. Il fallait, pour que toutes les acquisitions d'immeubles réalisées pour le compte de la guerre

se fissent dans des conditions régulières, qu'un texte de loi vint ratifier de la façon la plus générale les errements de l'administration de la guerre.

1. — LA LOI DU 7 JUILLET 1833.

260. — La loi du 7 juillet 1833, loi générale sur l'expropriation, abroge (art. 67) la loi du 8 mars 1810 et la remplace en la modifiant avantageusement. L'innovation la plus saillante, c'est la création du jury chargé, sous la direction d'un magistrat directeur, de fixer le chiffre des indemnités dues aux propriétaires dépossédés. Par là, le rôle du pouvoir judiciaire dans la procédure de l'expropriation, qui était pour ainsi dire exclusif en 1810, que la loi de 1831 avait considérablement diminué, se trouve encore réduit.

Une autre disposition, destinée, celle-là, à accélérer la marche de la procédure (art. 17), met les hypothèques légales au même rang que les hypothèques judiciaires et conventionnelles en ce qui concerne le délai d'inscription fixé pour les unes et les autres à quinze jours.

La loi confirme en termes exprès la doctrine que nous avons exposée ci-dessus (n° 163) relativement aux effets de l'expropriation sur les droits des créanciers hypothécaires et sur tous les autres droits réels dont l'immeuble exproprié est grevé au profit de tiers.

Les créanciers inscrits n'auront dans aucun cas la faculté de surenchérir ; mais ils pourront exiger que l'indemnité soit fixée conformément au titre IV (art. 17).

Et l'article 18 ajoute en termes non moins clairs :

Les actions en résolution, en revendication, et toutes autres actions réelles ne pourront arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet. Le droit des réclamants sera transporté sur le prix et l'immeuble en demeurera affranchi.

Enfin, l'article 20 dispose que le jugement d'expropriation.

ne pourra être attaqué que par la voie du recours en cassation, et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de forme du jugement.

261. Le titre VII de la loi. — Le titre VII de la loi est consacré (il n'a d'ailleurs que deux articles) aux expropriations faites en vue de travaux militaires ou maritimes, c'est-à-dire de travaux intéressant les deux services publics qui ont pour attributions essentielles d'assurer la défense du pays. Nous reproduisons ce titre en raison de son importance et de sa brièveté.

TITRE VII

Dispositions exceptionnelles.

ART. 65. — Les formalités prescrites par les articles I et II de la présente loi ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine royale.

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

ART. 66. — L'expropriation ou l'occupation temporaire en cas d'urgence des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux de fortification, continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831.

Toutefois, lorsque les propriétaires ou autres intéressés n'auront pas accepté les offres de l'administration, le règlement définitif des indemnités aura lieu conformément aux dispositions du titre IV ci-dessus.

Seront également applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les articles 16, 17, 18 et 20 ainsi que le titre VI de la présente loi (1).

(1) Le projet présenté à la Chambre des députés dans la séance du mercredi 12 décembre 1832 était libellé comme suit en ce qui concerne les travaux militaires :

TITRE VII

Dispositions exceptionnelles.

ART. 61. — « Les formalités prescrites par les articles 2 à 12 de la

262. L'article 65 dispense les travaux militaires des formalités du titre I. — L'article 65 de la loi dispense les travaux militaires des formalités prescrites par les titres I et II.

En tant qu'il se réfère au titre I, le texte de l'article 65 prête à la plus sévère critique. Il y a deux dispositions principales dans le titre I : la première, qui domine, depuis la fameuse lettre de Schœnbrün, toute la matière de l'expropriation, et d'après laquelle

L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par l'autorité de la justice.

Or, l'article 65 donnerait à croire que les expropriations poursuivies par l'autorité militaire ne sont pas soumises aux tribunaux. Personne n'a jamais voulu dire cela. Pourquoi donc, dans ces conditions, n'a-t-on pas gardé le texte du projet, qui ne dispensait les acquisitions forcées d'immeubles, réalisées pour le compte du ministère de la guerre, que des formalités contenues dans les articles 2 à 12 ? Dans cette première rédaction, on avait eu grand soin de laisser debout le principe intangible de l'article 1^{er}.

Nous constatons cette faute lourde commise dans la rédaction du texte définitif.

« présente loi ne sont point applicables aux travaux militaires.

« Pour ces travaux, l'ordonnance royale qui déclare l'utilité publique détermine en même temps les terrains qui sont soumis à l'expropriation. »

TITRE VIII

Dispositions finales.

ART. 62. — « La loi du 8 mars 1810 est abrogée.

... « Les dispositions de la loi du 8 mars 1810, auxquelles se réfère la loi du 30 mars 1831, pour le règlement définitif des indemnités, « seront remplacées, dans l'application de cette dernière loi, à laquelle « il n'est pas autrement dérogé, par celles que contient le titre IV ci-dessus (*Mon.* du 13 déc. 1832, p. 2138, 2^e col.).

263. — La seconde disposition du titre I, ou plutôt la seconde catégorie de dispositions, a trait à la déclaration d'utilité publique et à l'autorisation des travaux qui doivent nécessiter des acquisitions d'immeubles pour le compte de l'Etat.

Les expropriations de la guerre sont-elle dispensées de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation des travaux ? Le premier alinéa de l'article 65 semble l'affirmer. Il est fort mal corrigé par le 2^e alinéa :

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation ;

car ce deuxième alinéa ne fait intervenir l'ordonnance qu'à titre d'*arrêté de cessibilité*, au lieu de dire que l'utilité publique des travaux et l'autorisation de les exécuter seront déclarés par la même ordonnance qui déterminera les terrains soumis à l'expropriation.

Nous verrons, dans un chapitre consacré spécialement au mode d'autorisation des travaux militaires, que la soi-disant dispense d'autorisation de l'article 65, malgré la généralité apparente des termes, ne devait s'entendre, selon l'intention évidente du législateur, que de l'autorisation législative prévue pour certains cas dans le titre I, article 3, et de l'enquête administrative prévue dans le même titre pour tous les cas.

Bornons-nous, pour le moment, à constater la rédaction erronée ou imprécise de l'article 65 en tant que cet article renvoie au titre I de la loi.

264. L'article 65 dispense les travaux militaires des formalités du titre II. — Nous n'aurons pas de critiques à formuler au sujet de l'article 65 en tant qu'il se réfère au titre II de la loi.

Le titre II (art. 4 à 12) traite en effet des formalités préparatoires de l'aliénation forcée ; elles consistent dans

l'arrêté du préfet qui désigne les territoires, dans la discussion du tracé par les propriétaires menacés, enfin dans l'arrêté du préfet dit *de cessibilité* qui fixe irrévocablement les terrains dont l'incorporation au domaine de l'Etat est nécessaire.

Or, ces formalités, qui tendent à la détermination des fonds, sont formellement déclarées inapplicables aux travaux militaires par l'article 65 de la loi de 1833. Le paragraphe 2 de cet article :

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation,

signifie nettement que l'ordonnance vaut arrêté de cessibilité.

265. A quels travaux militaires s'applique l'article 65 ? — Seulement, la dispense des formalités qui se rapportent à la détermination des propriétés cessibles s'applique-t-elle aux *travaux militaires de toute nature* ? On peut le soutenir, par les motifs que nous donnerons plus loin, quand il s'agira de délimiter le champ d'application de l'article 65 en ce qui concerne la dispense d'autorisation des travaux (1).

Les arguments à faire valoir sont au nombre de trois :

l'un, tiré de la généralité même des mots *travaux militaires* ;

l'autre (c'est le seul qui ait quelque poids), tiré des paroles prononcées par le rapporteur de la loi à la Chambre

(1) Nous avons été amené à étudier en deux endroits l'article 65 de la loi de 1833 et à y distinguer une double dispense : la dispense de l'autorisation législative et de l'enquête administrative préalable (tit. I) ; la dispense des formalités tendant à la détermination des fonds (tit. II). Mais, en réalité, la discussion a porté en 1833 sur l'ensemble de l'article : en sorte que, quand on a déterminé les travaux militaires dispensés de l'autorisation législative et de l'enquête, on a déterminé du même coup les expropriations dispensées des formalités du titre II.

des députés en réplique à un amendement de M. Joussetin, non adopté, et dont l'effet eût été de restreindre la dispense dont nous parlons aux travaux de fortification déclarés urgents et bénéficiant en conséquence du régime de la loi du 30 mars 1831 (ci-dessous, n° 382 *in fine*) ;

le troisième enfin, d'ordre pratique, tiré de l'inutilité de l'article 65 au cas où il faudrait le restreindre aux travaux de fortification non déclarés urgents, puisque l'administration de la guerre déclare urgents et soumet dès lors à la loi de 1831 tous travaux de fortification.

Le premier de ces arguments n'a pas de valeur, car le législateur a toujours songé à la fortification, quand il parlait de *travaux militaires*, et n'a jamais songé qu'à cela. Le troisième n'est pas probant non plus : car il n'est pas permis, sous prétexte qu'un texte n'est pas utilisé, de l'appliquer, afin de lui trouver une utilisation, à des cas autres que ceux pour lesquels il a été voté. Le deuxième argument est sérieux ; néanmoins, il est regrettable que le texte de l'article 65 ne soit pas plus précis (1).

266. Discussion de l'article 65 dans les Chambres. — Sous ces réserves, nous rapportons ci-après, à titre documentaire, ce qui fut dit aux Chambres législatives lors de la discussion de la loi de 1833, touchant la matière que nous étudions pour le moment.

Sur la convenance de ne pas abandonner le tracé des ouvrages militaires à la discussion des particuliers, M. Lamy, commissaire du gouvernement, parla comme il suit :

Vous avez encore établi dans la loi que vous venez de voter un article par lequel vous appelez les commissions d'arrondissement à prononcer sur la convenance du tracé des travaux publics qui

(1) Les agents militaires ont eu quelquefois des doutes sur la portée des mots *travaux militaires*. Consulté à ce sujet en 1852, le ministre de la guerre décidait que, par cette expression, il fallait entendre non pas seulement les travaux de fortification, mais encore tous les travaux quelconques relatifs au service militaire.

doivent entraîner des expropriations. Mais ici, de quelle convenue est-il question ? Je comprends que, lorsqu'il s'agit d'une route, vous consultiez les habitants du pays. Je comprends que les membres des conseils d'arrondissement puissent avoir une opinion qu'il est bon de consulter ; mais lorsqu'il s'agit de fortifications, irez-vous leur remettre les détails d'un tracé presque toujours très compliqué, le résultat d'un problème très aride de géométrie descriptive. Je ne comprends pas quelles lumières vous pourriez en retirer. Il était donc sage de faire une exception pour les travaux militaires comme pour les travaux maritimes... (*Mon.* du 9 fév. 1833, p. 332, 1^{re} col.).

267.— La discussion du 2^e paragraphe de l'article 65 (qui changea plusieurs fois de numéro au cours des débats dans les deux Chambres) fut intéressante à la Chambre des Pairs.

L'article tout entier était arrivé à la dite Chambre dans la teneur suivante :

Les formalités prescrites par le titre II de la présente loi ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine royale.

Pour ces travaux, l'ordonnance royale qui déclare l'utilité publique détermine en même temps les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

La commission de la Chambre des Pairs proposa le texte qui suit :

Les formalités prescrites par les titres I et II de la présente loi ne sont applicables ni aux travaux militaires, ni aux travaux de la marine royale.

Ce texte ajoutait à l'article voté par les députés en tant qu'il dispensait en bloc les acquisitions militaires des formalités du titre I^{er} (1). D'autre part, il supprimait de l'article le deuxième paragraphe. Le rapporteur disait, pour justifier cette suppression :

(1) Nous avons critiqué ci-dessus (n^o 262) cette dispense globale des dispositions du titre I qui est une faute lourde de rédaction.

La commission a pensé qu'en thèse générale la disposition contenue dans ce second paragraphe imposerait une gêne considérable au gouvernement. Il est fort difficile de connaître, au moment où l'on rend l'ordonnance qui déclare l'utilité publique, les propriétés particulières qui doivent être comprises dans le *projet de loi (sic)*. Nous avons pensé que ce travail ultérieur pouvait être ordonné sur une approbation des devis des plans à exécuter dans l'enceinte des fortifications, sans que cependant l'indication de chaque propriété particulière fût connue. L'opération est tout à fait analogue à celle qui a lieu dans les travaux civils, où le gouvernement, après avoir approuvé, par une première décision, le tracé d'un canal ou d'une route, se livre à une seconde opération pour appliquer ce tracé aux propriétés particulières.

Ainsi, c'était dans le but de ne pas gêner l'administration de la guerre que la commission de la Chambre des pairs avait supprimé le paragraphe en question, lequel signifie que l'ordonnance déclarative d'utilité publique contient tous les éléments d'un arrêté de cessibilité et vaut cet arrêté. Il est pourtant bien aisé de concevoir que l'autorité militaire, très libre dans ses mouvements, n'a qu'à attendre, pour provoquer l'émission de l'ordonnance, d'être à même d'y insérer ce qui concerne la détermination des propriétés. Le souci de la commission était donc sans fondement. Aussi le commissaire du roi put-il le dissiper aisément :

M. le colonel Lamy, commissaire du roi. — Certainement, je craindrais de me trouver en contradiction avec un homme aussi éclairé que le membre que l'on vient de citer ; mais je puis dire à la Chambre que depuis douze ans les opérations ont eu lieu de cette manière sans qu'il en résultât aucun inconvénient. Cela se fait même en ce moment pour les fortifications de Paris, pour celles de Grenoble, qui sont aujourd'hui les plus vastes que nous ayons. Je crois utile de ne pas changer un mode d'opérer qui n'a jusqu'à ce jour présenté aucune difficulté.

Le rapporteur n'insista pas et dit :

Si le gouvernement croit qu'il n'existe dans l'application de

cet article aucune gêne pour l'exécution des travaux, la commission abandonne son amendement.

L'abandon de l'amendement, c'était la réintégration, dans l'article, du deuxième paragraphe. Toutefois M. Allent proposa une modification de rédaction :

Avec quelque soin, dit-il, qu'un plan de projet soit rédigé, l'exécution peut exiger des modifications dans les détails du tracé.

Si la rédaction demeurerait telle qu'elle est, il faudrait, pour chaque modification, demander une ordonnance déclarative de l'utilité publique.

On éviterait cet inconvénient si on rédigeait le paragraphe dans les termes suivants :

Pour ces travaux, les ordonnances du roi déterminent les propriétés qui doivent être cédées.

Ainsi rédigé, ce paragraphe serait corrélatif à l'article 11 et se bornerait à le modifier (*Mon.* du 14 mai 1833, p. 1353, 1^{re} et 2^e col.).

Cette rédaction fut adoptée (1). Il est intéressant de noter la corrélation établie entre l'article 11 et le paragraphe dont il s'agit. L'article 11 a trait à l'arrêté de cessibilité dans la procédure ordinaire de l'expropriation ; cela ne démontre-t-il pas à l'évidence que, dans l'intention du législateur, l'ordonnance envisagée au 2^e alinéa de l'article 65 vaut arrêté de cessibilité ?

268. L'article 66. — L'article 66 ne demande pas de commentaire.

Il contient deux dispositions principales : l'une, qui a trait au maintien de la loi de 1831 ; l'autre, qui décide que, dans le cas même de la loi de 1831, le règlement des indemnités,

(1) Elle fut écartée postérieurement et d'une façon définitive par les Chambres qui revinrent au texte primitif *terrains qui sont soumis à l'expropriation*. Nous n'avons pu découvrir dans les travaux parlementaires la cause de ce revirement.

s'il ne peut se faire à l'amiable, aura lieu devant le jury. L'institution du jury est la grande innovation de la loi de 1833 ; le législateur veut que cette institution fonctionne même pour les expropriations spéciales.

Enfin, le 3^e alinéa déclare

applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831 les articles 16, 17, 18 et 20

de la loi que l'on venait de voter (nous avons donné ci-dessus une analyse succincte de ces articles, n° 260) ainsi que le titre VI tout entier. Le titre VI traite de la forme des actes, des significations et notifications, du timbre et de l'enregistrement des actes, de la consignation de l'indemnité sur la réquisition du propriétaire qui a accepté les offres de l'administration, du droit de préemption en cas de non-utilisation des terrains, des droits des concessionnaires de travaux publics, des mesures transitoires relatives à la fixation du cens électoral des propriétaires dépossédés.

2. — LA LOI DU 3 MAI 1841.

269. La loi du 3 mai 1841 (art. 75 et 76). — La loi de 1841, loi générale sur l'expropriation, reproduisit dans ses articles 75 et 76 les dispositions contenues dans les articles 65 et 66 de la loi de 1833.

270. — L'article 75 ne donna lieu à aucune espèce de discussion ni à la Chambre des députés, ni à la Chambre des pairs (*Mon.* du 10 mars 1841, p. 603, 3^e col. ; du 25 avril 1841, p. 1110, 3^e col.).

271. — Il en fut de même pour l'article 76 à la Chambre des pairs (*Mon.*, p. 1110, 3^e col.).

À la Chambre des députés, M. Dugabé s'éleva, à propos du vote de cet article, contre les abus de l'administration :

M. DUGABÉ. — L'article 76 contient une décision très sage : il impose au gouvernement ce qui est imposé aux simples particuliers

ou compagnies. Lorsque le gouvernement, pour des travaux de fortification, veut s'emparer d'urgence des terrains, il est obligé de consigner ; mais il ne consigne jamais, il s'abstient d'exécuter la loi.

Voici ce qui se présente : une ordonnance royale décide l'urgence des travaux ; on s'empare de la propriété ; le propriétaire réclame ; on ne lui répond pas. Le propriétaire fait alors régler la consignation par le jury ; elle devient définitive ; il en poursuit le paiement, on ne répond pas ; il signifie des actes au ministre compétent ; le ministre reçoit les actes, ne répond pas ; l'indemnité n'est pas payée. Pourquoi cela ? C'est que quand le ministre veut faire des travaux en vertu d'une ordonnance royale qui déclare l'urgence, il n'a pas la libre disposition des fonds qui doivent payer les travaux.

Voici, dans ce cas, ce qui peut arriver : c'est que, lorsqu'un ministre a fait faire d'urgence des travaux de fortification, il vient devant les Chambres, et les Chambres quelquefois n'approuvent pas ce que le Ministre a fait, et rejettent les travaux. Cependant l'expropriation est complète et le ministre n'a pas dans ses mains les fonds nécessaires pour payer.

L'observation que je fais m'est inspirée par un cas qui s'est présenté récemment devant la Chambre. Nous avons vu un propriétaire obligé de venir devant nous s'élever avec énergie contre la situation que voici.

On avait déclaré des travaux d'urgence pour fortification ; on avait pris une usine très considérable, on l'avait démolie ; la Chambre, appelée à se prononcer, rejeta les travaux ordonnés par le ministre.

La Chambre a refusé le crédit ; et lorsque le propriétaire est venu demander le paiement de l'indemnité, le ministre a répondu : je n'ai rien ; et comme il n'y a pas de moyens coercitifs contre le ministre, le propriétaire est demeuré pendant quatre ans privé de son indemnité sans aucune espèce de recours possible, parce qu'il y a là une force d'inertie contre laquelle un particulier ne peut rien.

Je demande à M. le rapporteur comment il entend, vis-à-vis de l'Etat, les termes de la loi dans la matière que j'indique, et comment désormais les citoyens dépouillés violemment pourront avoir un recours contre le ministre (*Mon.* du 10 mars 1841, p. 603, 3^e col.).

M. LE RAPPORTEUR. — Votre commission serait fort embarrassée

pour donner à M. Dugabé les moyens qu'il demande. C'est là évidemment un abus du pouvoir ministériel ; mais nous ne pouvons mettre, dans une loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, des cas de responsabilité ministérielle.

M. DUGABÉ. — Entendez-vous que l'article qui vient d'être voté (1), que l'addition indiquée par M. de Chasseloup (2) s'applique aux cas d'expropriation pour les fortifications ; c'est-à-dire, le propriétaire peut-il, si dans les quinze jours l'indemnité n'a pas été consignée, s'opposer à la continuation des travaux ?

M. LE RAPPORTEUR. — Les dispositions applicables aux travaux des fortifications sont déterminées dans l'article en discussion. Celle dont parle M. Dugabé n'y est pas comprise et si l'on demandait de l'y comprendre, votre commission serait obligée de s'y opposer, parce qu'elle ne concevrait pas que, quand il s'agit de travaux nécessaires à la défense de l'Etat, on pût donner à un particulier le droit de s'y opposer. Nous reconnaissons aux particuliers expropriés dans ce cas le droit de se pourvoir devant les Chambres pour le paiement de leur indemnité, mais nous ne pouvons leur reconnaître dans la loi qui nous occupe le droit de s'opposer à un travail de défense nationale.

M. DUGABÉ. — Il demeure donc établi qu'un propriétaire peut être dépossédé par l'Etat sans qu'il y ait aucun recours possible pour se faire payer que la responsabilité ministérielle.

M. LE RAPPORTEUR. — Cela peut arriver.

M. DUGABÉ. — Pour moi, c'est zéro (3).

M. LE PRÉSIDENT. — La loi de 1831 donne pour ce cas toutes garanties aux particuliers (*Mon.* du 10 mars 1841, p. 603, 3^e col. et p. 604, 1^{re} col.).

272. — Sur toute cette discussion nous ne voulons faire que deux remarques : la première, c'est que, si l'article 74 est inapplicable aux travaux de fortification, il faut dire par *a contrario* qu'il est applicable aux travaux militaires autres

(1) L'article 74.

(2) M. de Chasseloup-Laubat avait fait rétablir dans le texte de l'article 74 une sanction à l'obligation de consigner, dans un certain délai, le supplément d'indemnité accordé par le jury. Cette sanction consiste dans le pouvoir donné au propriétaire de s'opposer à l'exécution des travaux (*Mon.* du 10 mars 1841, p. 603, 3^e col.).

(3) C'est zéro, que la responsabilité ministérielle.

que ceux là ; la deuxième, c'est que, si un propriétaire se trouve réduit à l'extrémité dont parlait M. Dugabé, c'est que, jusqu'à un certain point, il l'a bien voulu, c'est qu'il a fait crédit à l'administration sans prendre souci de savoir si l'administration serait à même de le payer. Comme le faisait remarquer le président, la loi de 1831 donne toutes garanties aux propriétaires ; s'ils veulent user de ces garanties, ils n'ont qu'à ne pas traiter à l'amiable ; de la sorte, il faudra de toute nécessité que l'indemnité provisionnelle soit consignée avant que l'autorité militaire entre en possession (l. du 30 mars 1831, art. 10). Sans doute, il pourra encore arriver que, l'indemnité définitive étant supérieure à l'indemnité provisionnelle, le ministre n'ait pas les crédits nécessaires pour consigner le supplément. En tout cas, le propriétaire aura sauvé le principal : l'indemnité provisionnelle ne peut lui échapper, en attendant qu'il se pourvoie devant les Chambres pour obtenir le supplément alloué par le jury.

273.— L'article 76 déclare applicables aux travaux militaires les articles 16, 17, 18, 19 et 20, ainsi que le titre VI de la loi. C'est la reproduction littérale de l'article 66 de la loi de 1833 avec une addition relative à l'article 19. L'article 19, dans les deux lois, dispose que les formalités prescrites pour la purge des hypothèques sur les jugements d'expropriation et l'extinction des droits réels sur les immeubles expropriés sont applicables, dans le cas de conventions amiables, aux contrats passés entre l'administration et les propriétaires. Cela va de soi : aussi l'on ne s'explique pas l'omission de l'article 19 dans l'article 66, § 3, de la loi de 1833.

274. — Il convient de noter encore que les articles 16, 17, 18, 19 et 20 de la loi de 1841, déclarés applicables aux acquisitions poursuivies, en vertu de la loi de 1831, avaient subi des modifications sur les articles similaires de la loi

de 1833. Il suffit de les comparer entre eux pour se rendre compte des différences.

Comme nous nous limitons à l'étude des dispositions spéciales à l'acquisition des immeubles qui doivent entrer dans le domaine militaire, nous n'avons pas à faire l'examen, au fond, des articles 16, 17, etc., qui rentrent dans le droit commun de l'expropriation.

3. — LE TITRE VII (DISPOSITIONS EXCEPTIONNELLES) DE LA LOI
DU 3 MAI 1841.

275. Le titre VII (dispositions exceptionnelles) a son origine dans la loi du 30 mars 1831. — Le titre VII *Dispositions exceptionnelles* de la loi de 1841 appelle certaines observations, quant à son origine, quant aux traits qui le différencient d'avec la loi de 1831, quant à l'utilité de le fusionner avec la dite loi de façon à n'avoir pas, dans une matière aussi dérogatoire au droit commun que celle de l'expropriation, deux catégories de dispositions dérogatoires elles-mêmes à ce droit spécial. La loi de 1841 est une exception à la règle générale ; il faut bien l'admettre ; mais si par la suite il se trouve en outre deux exceptions à l'exception, on est en droit de dire que cette législation manque de sobriété et qu'il eût été possible, avec un effort un peu prolongé, de la réduire et d'y mettre plus d'harmonie.

276. — L'origine, l'idée première des dispositions exceptionnelles de la loi de 1841 relatives aux travaux *civils* urgents, est dans la loi de 1831. Lorsque les 15 articles de la loi de 1831 eurent été votés, M. Humann proposa à la Chambre des députés un article additionnel ainsi conçu :

Les dispositions de la présente loi seront appliquées aux travaux d'utilité publique entrepris ou autorisés par le gouvernement ; mais cette application sera nécessairement précédée de l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par les articles 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de la loi du 8 mars 1810 ; en conséquence,

l'utilité publique étant déjà déclarée, l'ordonnance dont il est question à l'article 2 n'aura plus pour objet que la déclaration de l'acquisition des terrains (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 544, 3^e col.).

M. Humann fit valoir à l'appui de sa proposition des motifs tirés de l'utilité des entreprises de communications et de transports, utilité comparable à celle des travaux de défense ; de la lenteur de la procédure ordinaire ; de l'abrogation, admise par un grand nombre, de l'article 49 de la loi du 8 mars 1810, qui permettait aux tribunaux d'envoyer provisoirement l'Etat en possession, par la charte de 1814. Le ministre des travaux publics et du commerce soutint même l'article additionnel dont il s'agit, parce qu'il fournirait le moyen de donner promptement du travail aux ouvriers, dans des temps de chômage ;

Lorsqu'on a besoin, dit-il, d'employer la classe ouvrière, qu'on n'a pas de travail, il peut être dangereux de se trouver arrêté par la lenteur des formalités qui résultent de la loi du 8 mars (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 545, 2^e col.).

M. Martin du Nord combattit avec vigueur la proposition Humann en démontrant que c'était une faute de procédure parlementaire que de voter une disposition générale à l'occasion d'une loi spéciale :

Elle (la Chambre) discute en ce moment une loi qui a pour objet d'autoriser *l'occupation, en cas d'urgence, des propriétés privées nécessaires aux travaux des fortifications*. Quelle est donc la nature de cette loi ? Elle est essentiellement exceptionnelle au droit commun ; et si, comme tout l'annonce, vous croyez devoir l'adopter, vous aurez donné, Messieurs, une nouvelle preuve de cette vérité que quand le gouvernement vous parlera dans l'intérêt de la patrie et de la défense de son territoire, loin d'être sourds à sa voix, vous vous résignerez sans hésiter à tous les sacrifices qui vous seront demandés. Mais il ne sera pas vrai que jamais, à l'occasion d'une loi exceptionnelle, proposée dans un but tout spécial, adoptée par dévouement, vous vous décidiez à abroger presque entièrement la législation en vigueur sur les ex-

propriations pour cause d'utilité publique. Je conçois qu'une loi d'un intérêt général comporte des dispositions additionnelles pour des cas particuliers qu'il peut être utile de prévoir et de régler. Mais je ne conçois pas qu'une loi dont le but tout spécial est suffisamment annoncé par le titre qui lui a été donné, puisse amener l'adoption d'une proposition aussi grave et aussi absolue que celle qui vient de vous être faite (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 545, 2^e col.).

M. de Berbis à son tour repoussa le motif de prise en considération tiré de la nécessité de donner du travail à la classe ouvrière :

M. le ministre des travaux publics a considéré comme un cas d'urgence et comme motif d'expropriation forcée le manque de travaux des ouvriers. Certes, nous voulons tous venir au secours des ouvriers et leur procurer de l'ouvrage ; mais on ne peut pas aller jusqu'à dépouiller les propriétaires pour donner de l'ouvrage aux ouvriers (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 545, 3^e col.).

La proposition fut donc rejetée, la Chambre ne voulant pas, suivant l'expression du même M. de Berbis,

introduire une combinaison de travaux civils avec des travaux militaires et adopter un changement à une loi qui n'a aucun rapport avec les travaux civils (*Mon., loc. cit.*).

Néanmoins, la Chambre avait reconnu que, même pour les grands travaux civils, une réforme de la loi de 1810 était désirable et les adversaires de M. Humann n'avaient combattu son idée que parce qu'elle était intempestive. Le rapporteur de la loi de 1831 à la Chambre des pairs, parlant de l'amendement Humann, dit ce qui suit :

Cette disposition accessoire et incomplète a été écartée d'une loi de spécialité ; mais personne n'en a contesté le principe et votre commission m'a chargé d'appeler d'une manière formelle l'attention du gouvernement sur ce point (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 620, 3^e col.).

277. Projet de loi présenté à la Chambre des pairs le 4 novembre 1831. — Aussi le gouvernement, reprenant pour son compte l'idée de M. Humann, présenta-t-il, dès le 4 novembre 1831, à la Chambre des pairs un projet de loi relatif aux expropriations nécessitées par des *travaux civils urgents*. Dans l'exposé des motifs qu'il lut à la noble Chambre, le ministre du commerce et des travaux publics s'attacha à marquer les ressemblances et les différences de son projet avec la loi d'exception du 30 mars 1831.

Les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810, disait-il, peuvent être maintenues lorsque la lenteur de la procédure n'est pas inconciliable avec la nature des ouvrages entrepris ou la nécessité du moment ; mais il devient indispensable de les modifier dans les cas où l'urgence est reconnue et déclarée.

Déjà, Messieurs, une dérogation de ce genre a été autorisée pour les travaux des fortifications. On a senti que l'intérêt de la défense du royaume ne pouvait se conformer sans péril aux exigences de la législation de 1810, et la loi du 30 mars dernier a établi un mode plus rapide qui permet à l'administration d'entrer en possession des terrains nécessaires à des travaux militaires, en laissant d'ailleurs aux propriétaires expropriés des garanties suffisantes.

Nous venons réclamer une mesure analogue pour les travaux civils qui ont aussi leur urgence.

Cependant, Messieurs, nous devons reconnaître qu'il n'y a pas une exacte assimilation entre les travaux militaires et les travaux civils.

Les premiers doivent quelquefois être commencés sans délai : le salut de tous le commande, et tout autre intérêt doit s'effacer devant l'intérêt de la défense de la patrie ; aussi la loi du 30 mars dernier dispense-t-elle les travaux militaires de diverses formalités dont nous vous proposons ici le maintien. Les travaux civils ne se présentent jamais avec le même caractère d'urgence. Leur utilité peut être quelquefois contestée ; il faut par conséquent que cette utilité soit d'abord constatée.

L'action de la loi que nous venons soumettre à votre déli-

bération ne commence que lorsque l'utilité publique des travaux est déjà déclarée, et que les diverses formalités indiquées par les articles 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de la loi du 8 mars 1810 sont entièrement accomplies. L'opération arrivée à ce terme, que reste-t-il à faire, si ce n'est d'assurer aux propriétaires, qui doivent dès ce moment se regarder comme dépossédés, la juste indemnité du dommage qu'ils peuvent éprouver ? C'est à ce but que tend le titre premier du projet de loi. Ce système, presque entièrement calqué sur celui de la loi du 30 mars dernier, n'a guère besoin d'explications nouvelles. Nous n'appellerons donc votre attention que sur quelques différences d'ailleurs faciles à remarquer. La plus importante est celle que nous avons déjà signalée et qui résulte de l'obligation imposée à l'administration d'accomplir, quelle que puisse être l'urgence, les formalités exigées par les articles 1 à 10 de la loi du 8 mars 1810 (*Mon.* du 5 novembre 1831, p. 2040, 2^e et 3^e col.).

Le ministre exposa ensuite certaines autres particularités de son projet ; par exemple, l'obligation imposée au juge-commissaire de prévenir les parties du jour où il ferait son rapport en audience publique, afin de rendre ainsi le jugement contradictoire et d'éviter la nécessité d'assignations longues et coûteuses ; la dispense du transport du juge sur les lieux et de l'expertise, au cas où l'expropriation s'applique à des propriétés qui ont récemment fait l'objet d'une expertise en raison d'une instance pendante ; la fixation du délai maximum d'évacuation des lieux portée à dix jours pour les propriétés non bâties et à un mois pour les bâtiments ; la dispense de la signification du jugement aux intéressés et le remplacement de cette formalité par la simple insertion du jugement dans le journal du département et son affichage à la porte de la maison commune. Le ministre justifia ainsi cette dernière disposition :

L'article 9 diffère essentiellement de la disposition correspondante de la loi du 30 mars dernier. Cette loi prescrit de signifier aux parties intéressées le jugement qui autorise la prise de possession des terrains. Cette disposition peut n'avoir aucune consé-

quence fâcheuse pour les travaux des fortifications, qui n'embrassent, en général, qu'un terrain assez circonscrit ; mais nous n'hésitons pas à déclarer que, pour les travaux civils, elle serait inconciliable avec la célérité qu'on veut ici leur imprimer. Si l'on songe que, pour chaque parcelle de terrain, il peut y avoir plusieurs intéressés, et que (par suite de l'extrême division de la propriété), quelques kilomètres de route, de canal ou de chemin de fer peuvent traverser des milliers de parcelles de terrain, on concevra sans peine combien il serait difficile et dispendieux de notifier le jugement à toutes les parties. On peut calculer que, dans une foule de cas, les frais de ces notifications, joints à ceux des expertises et des autres actes de procédure, seraient doubles et triples du principal de l'indemnité (*Mon.* du 3 nov. 1831, p. 2040, 3^e col.).

278. Le projet ne vint pas en discussion. — Le projet de loi dont nous nous occupons fut étudié par une commission, mais ne put venir en discussion, comme le rappela en 1833, dans les termes suivants, le rapporteur à la Chambre des pairs de la loi générale votée alors sur l'expropriation pour cause d'utilité publique :

Dans la session de 1831, un projet de loi pour les travaux d'urgence vous avait été présenté. La commission chargée par cette Chambre de l'examiner avait, dans dix-sept réunions consécutives, préparé un projet qui, tant pour les cas d'urgence que pour les cas ordinaires, tendait à corriger les imperfections de la loi de 1810. L'excellent travail qu'elle a laissé, votre commission nouvelle s'est, dans son propre intérêt, empressée d'en profiter. Le cruel fléau qui, après avoir désolé le Nord de l'Europe, est venu jusqu'à nous et a exercé sur la France de si funestes ravages, força de précipiter le terme de la session parlementaire de 1832, et ne permit pas de faire subir au nouveau projet de loi l'épreuve solennelle d'une discussion générale (*Mon.* du 21 avril 1833, p. 1129, 1^{re} col.).

D'après ces paroles, on est en droit de s'étonner que la loi de 1833 ne contienne pas de dispositions exceptionnelles pour le cas de *travaux civils urgents*. Ce n'est pas que la question n'ait été longuement agitée au cours de la discus-

sion de la loi. La Chambre des députés adopta même, après de laborieux débats, un certain article 69 relatif à l'occupation d'urgence des propriétés privées en cas d'inondation, de rupture de ponts et autres sinistres (*Mon.* du 9 février 1833, p. 333 et s.). Mais la Chambre des pairs rejeta cet article parce qu'il n'avait trait qu'à des occupations temporaires et que l'on faisait une loi sur la dépossession définitive (*Mon.* du 21 avril 1833, p. 1130, 3^e col.).

279. Obtenir le vote de dispositions exceptionnelles était le but principal des auteurs de la loi du 3 mai 1841. — En présentant à la Chambre des Pairs le projet de loi qui est devenu la loi du 3 mai 1841, M. Dufaure, ministre des travaux publics, ne cacha pas que les dispositions principales du projet étaient celles qui avaient trait à l'envoi en possession provisoire, moyennant consignation d'une indemnité provisionnelle. Il s'efforça donc de démontrer que ces dispositions n'étaient pas en désaccord avec la charte et tira, comme il suit, argument du précédent qu'était la loi de 1831.

La loi du 30 mars 1831, relative à l'expropriation et à l'occupation temporaire des propriétés privées nécessaires aux travaux des fortifications, témoigne suffisamment de la constitutionnalité d'une dépossession provisoire en certains cas. Peu importe qu'aucun intérêt ne puisse être mis en balance avec celui de la défense du royaume ; car aucun intérêt, quel qu'il fût, n'eût pu motiver une violation de la charte (*Mon.* du 20 fév. 1840, p. 333, 2^e col.).

On trouvera le texte des dispositions exceptionnelles proposées au *Moniteur* du 22 février 1840, p. 343, 3^e col. sous la rubrique *Titre VI : De l'envoi en possession provisoire*.

280. Opposition du rapporteur de la loi à la Chambre des pairs. — Le rapporteur de la loi à la Chambre des pairs, comte Daru, s'éleva contre le titre VI du projet du gouvernement. Après avoir résumé les dispositions qu'il contenait, il dit :

Telle est, Messieurs, l'économie du titre VI, qui n'est autre chose, comme vous le voyez, que le système de la loi du 30 mars 1831. Il s'agit d'appliquer aux travaux ordinaires une mesure qui était jusqu'ici le privilège exclusif des travaux militaires, et qui pouvait être ordonnée seulement dans des circonstances graves, exceptionnelles, en cas d'urgence déclarée par une ordonnance royale. Cette assimilation est-elle justifiée par le nombre et l'importance des abus qui ont eu lieu ? Ne vient-elle pas heurter au contraire les idées et les principes les plus généralement reçus ? La mesure présente-t-elle réellement des avantages ? Ces avantages ne sont-ils pas compensés par des inconvénients plus grands ? Telles sont les questions que nous devons, Messieurs, examiner devant vous.

Nous repoussons d'abord formellement tous les arguments que l'on pourrait tirer de l'existence de la loi du 30 mars 1831.

On conçoit que, lorsqu'il s'agit de la défense du sol, il soit permis d'exiger de tout citoyen le sacrifice entier de ses droits, puisqu'on lui demande alors jusqu'au sacrifice de sa vie ; mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit uniquement de percer une route ou d'ouvrir un canal. Entre les travaux militaires et ceux qui ont pour unique but l'amélioration matérielle de la société, la différence est grande, les exigences qui naissent de la mesure de l'utilité publique doivent être grandes aussi. Il ne suffit pas d'une utilité publique constatée, il faut une nécessité pressante pour que de pareilles mesures soient acceptables. Cela posé, examinons le principe en lui-même et les objections qu'il rencontre (*Mon.* du 11 avril 1840, p. 678, 2^e col.).

Le comte Daru ne proposa pas l'objection de l'inconstitutionnalité, qui paraît avoir été chère à la Chambre des pairs :

On a dit dans le sein de votre commission que ce principe (1) était inconstitutionnel, qu'il se trouvait en contradiction avec l'article 9 de la charte. La consignation d'une somme, aux yeux de quelques membres, ne peut équivaloir à un paiement effectif, car elle ne met pas, avant la dépossession, entre les mains du propriétaire, le prix de son bien.... La majorité de votre commission n'a pas partagé, Messieurs, ce scrupule. L'indemnité préa-

(1) De l'envoi en possession provisoire.

lable voulue par la charte a un double objet : d'abord, d'assurer au propriétaire le recouvrement de la valeur de sa propriété, et en second lieu, de ne pas lui enlever la jouissance du revenu que cette propriété peut produire. Quand on a satisfait à cette double condition, on a satisfait par cela même à l'esprit et à la pensée de l'article 9 de la charte. D'ailleurs, sans entrer dans une discussion plus approfondie sur ce point, il nous suffira de dire que la loi de 1831 existe, et que, par cela même, la question de constitutionnalité est tranchée ; car on ne peut admettre qu'une loi, actuellement en vigueur, votée par les Chambres et approuvée par le roi, soit en contradiction flagrante avec les dispositions fondamentales de la charte (*Mon., loc. cit.*, p. 678, 3^e col.).

Mais, après avoir fait cette concession, le rapporteur constate que l'application de la loi du 30 mars 1831 avait été admise pour l'exécution des routes stratégiques, et que cependant dans la pratique l'administration n'en avait jamais fait usage. De ce fait, il conclut que, selon toute apparence, les avantages de la mesure étaient compensés, et au delà, par ses inconvénients. Ensuite, il exposa un à un les inconvénients de l'envoi en possession provisoire tel que l'organisait le projet du gouvernement. Il les résumait ainsi en ajoutant qu'ils n'existaient pas au même degré dans la loi de 1831 :

Peu d'abréviations dans les délais, annulation complète du jury, exagération dans les indemnités, intervention déplorable des experts et des magistrats dans la fixation des prix, déconsidération pour les administrateurs ; telles en seraient les inévitables conséquences. En est-il donc de même de l'application de la loi de 1831 ? Présente-t-elle aussi ces graves inconvénients ? Non, messieurs. D'abord, le droit d'occupation temporaire (1) ne

(1) L'orateur ignorait-il que la loi du 30 mars 1831 a trait principalement à l'occupation définitive, à la dépossession des propriétés bâties et non bâties, et que les articles 13 et 14, relatifs à l'occupation temporaire, sont presque un hors d'œuvre dans la loi ? Du reste, c'est de la dépossession définitive qu'il était question dans le projet combattu par lui.

s'applique qu'aux propriétés non bâties (art. 13) ; la déclaration d'urgence est faite par ordonnance royale et non par arrêtés des préfets (art. 2) ; les expertises sont contradictoires, elles s'opèrent en présence des intéressés avertis huit jours à l'avance, en présence du juge délégué par le tribunal, du préfet (1), de l'agent militaire, et non en dehors de tout contrôle ; elles sont obligatoires et non facultatives. Enfin, l'indemnité provisionnelle est acquise de droit, après trois mois révolus, au propriétaire dépossédé, tandis que la loi actuelle ne fixe aucun terme, aucun délai. Nous vous proposons, en conséquence, à l'unanimité, de ne pas adopter le titre VI de la loi (*Mon., loc. cit.*, p. 679, 2^e col.).

281. Discussion à la Chambre des pairs et rejet du titre relatif aux dispositions exceptionnelles. — Lors de la discussion, le rapporteur intervint de nouveau et reproduisit devant les pairs la plupart des griefs exposés ci-dessus (*Mon. du 10 mai 1840*, p. 992, 3^e col. et s.) Il termina par cette conclusion véhémement :

Les dispositions que l'on vous propose, Messieurs, ne sont pas acceptables ; nous ne repoussons pas le principe comme contraire à la charte, mais nous disons : Si vous appliquez ce principe, comme nous le croyons nécessaire, seulement aux terrains nus, vous n'en ferez presque jamais usage ; mais vous exercerez sur les esprits une influence dont on peut abuser. La loi ne serait pas morale, elle pourrait avoir des effets dangereux. Nous demandons, en conséquence, le rejet du titre VI (*Mon. du 10 mai 1840*, p. 994, 1^e col.).

282. — Au moment de la discussion plusieurs orateurs prirent la parole. M. Persil demanda que la prise de possession préalable fût restreinte aux terrains nus. M. Barthe repoussa la mesure proposée, même mitigée par l'amendement de M. Persil, et soutint qu'elle était une violation de la charte. Il dit que, sous la loi de 1810, une telle manière de faire était permise en certains cas ; mais que l'article 19

(1) Erreur : le préfet n'est pas présent, mais représenté par son expert.

de la loi de 1810, qui prévoyait ces cas, avait été abrogé par la charte de 1814; que c'était tellement vrai que la loi du 17 juillet 1819, relative aux servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'État, avait décidé formellement, en son article 15, que les indemnités seraient fixées dans les formes prescrites par la loi de 1810 *et préalablement acquittées conformément à l'article 10 de la charte constitutionnelle*; sans doute la loi de 1831 avait paru modifier le grand principe de l'indemnité préalable, mais la loi de 1831 organisait seulement la possession provisoire et temporaire des propriétés non bâties, après déclaration de l'urgence par une ordonnance royale (1); ainsi il était abusif de vouloir interpréter les termes de la charte *après indemnité préalable* comme signifiant *après garantie donnée d'un paiement postérieur*.

Le comte d'Argout répondit que non seulement la loi de 1831 avait apporté une exception au principe de l'indemnité préalable, mais que la loi de 1833 avait confirmé cette exception en disposant dans l'article 76 que

L'expropriation ou l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux de fortification, continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi de 1831.

M. Barthe soutint quand même que la loi de 1833, dans l'article cité, ne s'occupait que d'occupations temporaires.

Ce fut M. Rossi qui éclaira le mieux la question en faisant valoir, que le principe constitutionnel de l'indemnité préalable devait être entendu non au pied de la lettre, mais dans son esprit; que si on voulait l'interpréter au sens littéral, alors il faudrait payer le propriétaire même avant le

(1) Le noble pair tombait ici dans une grave erreur, attendu que la loi de 1831 n'organise que d'une façon incidente les occupations temporaires et que son objet principal est l'expropriation, l'occupation définitive et à titre incommutable des propriétés bâties ou non bâties.

jugement d'expropriation, puisque c'est ce jugement qui opère translation de la propriété.

Les adversaires du titre VI protestèrent aussi à diverses reprises contre la disposition qui donnait au préfet le droit de déclarer l'urgence, alors que, dans le système de la loi de 1831, l'urgence était déclarée par ordonnance royale.

Finalement, après de longs discours pour et contre, qu'il n'est pas possible de résumer ici, mais dont la lecture sera extrêmement intéressante pour ceux qui voudront se reporter aux numéros du *Moniteur* où ils sont reproduits (12 mai 1840, p. 1012 et s. ; 13 mai 1840, p. 1027 et s.) l'amendement Persil fut rejeté par 59 voix contre 53 (*Mon.* du 13 mai, p. 1030, 1^{re} col.), ce que voyant le gouvernement déclara qu'il ne persistait pas dans l'adoption du titre VI.

283. La Chambre des députés adopte ce titre. — En présence de la faible majorité qui, à la Chambre des pairs, avait rejeté l'amendement Persil et fait échouer par voie de conséquence tout le titre VI, M. Dufaure ne se tint pas pour battu. Il présenta le titre en question, avec le reste de la loi, à la Chambre des députés, et appuya vigoureusement l'innovation que ce titre contenait (*Mon.* du 10 janvier 1841, p. 68 et s.).

Quand vint la discussion, il y eut, comme à la Chambre des pairs, des adversaires et des partisans du système, qui le combattirent ou le défendirent par les arguments que l'on avait déjà entendus à la noble Chambre. En tout cas, et c'est là le point qui nous intéresse, les députés qui soutinrent les dispositions exceptionnelles des articles 65 et suivants s'autorisaient de la loi de 1831. Ainsi M. Lacordaire disait :

J'ai la conviction que cet amendement est en harmonie avec la charte et qu'il donne des garanties bien suffisantes aux propriétaires, puisque déjà des mesures du même genre ont été

adoptées dans la loi de 1831 pour les travaux militaires (*Mon.* du 6 mars 1841, p. 557, 3^e col.).

M. Lherbette à son tour, parlant des orateurs qui combattaient l'article 65 :

Pour être conséquents, ils devraient aussi demander l'abrogation de la loi de 1831, qui, dans le cas de fortifications, autorise l'envoi en possession avant la fixation de l'indemnité, comme le fait l'article en discussion. Car si, dans un tel envoi, il y a atteinte au droit de propriété et à la charte, ces atteintes existent dans la loi de 1831 comme elles existeraient dans celle-ci (*Mon.* du 6 mars 1841, p. 558, 2^e col.).

Finalement, la Chambre des députés adopta l'article 65 du projet donnant ainsi raison au gouvernement (*Mon.* du 10 mars 1841, p. 602, 2^e col.). Mais elle amenda le dit projet en ce sens que la déclaration d'urgence, qui primitivement était commise au préfet, dut être faite par ordonnance et que la prise de possession préalable au paiement de l'indemnité fut restreinte aux terrains non bâtis.

284. La Chambre des pairs s'incline. — Devant les amendements introduits par la Chambre des députés, le comte Daru, qui rapporta une seconde fois la loi à la Chambre des pairs, s'inclina, tout en exprimant des doutes sur les avantages que l'on comptait retirer du système (*Mon.* du 26 avril 1841, p. 1043, 3^e col. et suiv.). La commission essaya encore d'introduire un amendement aux termes duquel la déclaration d'urgence ne pouvait avoir lieu qu'après le jugement d'expropriation (*Mon.* du 25 avril 1841, p. 1108, 1^{re} col. et suiv.). Mais les partisans du projet démontrèrent qu'une pareille disposition ne tendrait à rien moins, tout en consacrant le principe tant discuté, qu'à enlever pratiquement tout le bénéfice à l'administration. Le texte voté par les députés fut donc aussi adopté par les pairs.

285. Comparaison des deux procédures exceptionnelles : celle de la loi du 30 mars 1831 et celle des articles 65 et suivants de la loi du 3 mai 1841. — Nous venons de mon-

trer par d'abondants documents que les articles 65 et suivants de la loi du 3 mai 1841 ont leur origine dans la loi de 1831.

Il y a lieu maintenant de comparer entre elles ces deux exceptions au droit commun de l'expropriation.

La procédure des articles 65 et suivants de la loi de 1841 est postérieure à l'expropriation ; elle ne commence que quand la dépossession a été prononcée par le tribunal. Elle est contradictoire, puisque les anciens propriétaires sont assignés. Elle s'analyse essentiellement en une offre faite par l'administration aux intéressés et une demande faite par les intéressés à l'administration devant le tribunal. Le tribunal, obligé de déterminer la somme à consigner, trouve les éléments de sa décision, d'abord, dans ces offres et demandes contradictoires, ensuite, dans l'expertise qu'il lui est loisible d'ordonner, s'il le juge utile. Enfin, et ce point est important, la prise de possession organisée aux articles 65 et suivants ne s'applique jamais qu'à des terrains non bâtis.

Dans cette procédure, il y a nécessairement deux assignations, deux comparutions, deux décisions de justice : par la première, le juge détermine la somme [à consigner ; par la seconde, sur le vu du procès-verbal de consignation, il ordonne la prise de possession. Il peut y avoir une troisième intervention du tribunal lorsque celui-ci, au lieu de fixer tout de suite le montant de l'indemnité provisionnelle, ne se trouve pas suffisamment éclairé et décide qu'il se transportera sur les lieux ou commit un juge pour les visiter.

286. — Les expropriations régies par la loi de 1831 s'appliquent au contraire aussi bien aux constructions qu'aux terrains nus. Et c'est là la plus notable différence avec la procédure des articles 65 et suivants de la loi de 1841, celle qui entraîne et impose les autres. Ainsi, la procédure de

la loi de 1831 est antérieure au prononcé de l'expropriation et consiste essentiellement dans une expertise obligatoire et contradictoire. Il faut bien qu'il en soit ainsi. Il faut qu'il y ait expertise antérieure au jugement qui fixe l'indemnité provisionnelle, puisque l'article 11 de la loi de 1831 permet, dans une certaine hypothèse, au propriétaire exproprié d'exiger le paiement de cette provision entre ses mains ; si cette provision n'est pas aussi rapprochée que possible de la valeur réelle des fonds, si le tribunal pouvait en déterminer le chiffre presque à sa fantaisie, que ferait l'administration en face du propriétaire insolvable qui aurait exigé le paiement de la provision conformément à l'article 11 et qui, après la fixation de l'indemnité définitive, se trouverait redevable envers le Trésor ? Il faut qu'il y ait expertise antérieure au jugement qui dépouille le propriétaire et envoie l'administration en possession : car, en ce qui est des bâtiments, l'autorité militaire ne les achète guère que pour les détruire ; or, quand les édifices auront été jetés bas et que le génie aura fait table rase, sur quoi le jury, appelé à fixer l'indemnité définitive, baserait-il ses évaluations ?

Donc, l'intérêt de l'expropriant et l'intérêt de l'exproprié commandent les deux caractères de l'expertise de la loi de 1831, qui est d'être obligatoire et antérieure au jugement de dépossession.

287. — Il convient de remarquer encore que, dans le système de la loi de 1841, c'est le président du tribunal qui ordonne la prise de possession ; il ne le fait, d'ailleurs, que sur le vu du procès-verbal de consignation.

Dans le système de 1831, le tribunal, par un seul et même jugement, prononce l'expropriation et autorise le préfet à se mettre en possession à la condition de signifier, en même temps que le jugement, la consignation de l'indemnité provisionnelle.

288. De la convenance de fusionner la loi de 1831 avec les dispositions exceptionnelles de la loi de 1841. — Nous

arrivons à l'examen du point le plus délicat de cette matière : la possibilité de fondre la loi de 1831 dans la loi de 1841.

La question fut soulevée en 1841, lors de la confection de la loi : nous en avons trouvé la preuve dans les archives de l'administration centrale de la guerre. L'idée était intéressante et méritait, semble-t-il, d'être approfondie : malheureusement l'on se contenta alors de poser la question sans la résoudre.

Nous voudrions qu'elle fût reprise.

Examinons en effet ce qui se passe.

En 1831, l'administration de la guerre obtint que la procédure de l'expropriation, déjà si draconienne dans son principe, soit encore aggravée quand il s'agit d'exécuter des travaux de fortification urgents, parce que de tels travaux intéressent immédiatement la défense du pays : *salus populi suprema lex esto*.

L'administration civile éleva aussitôt la voix et demanda que les lenteurs de la procédure ordinaire de l'expropriation fussent réduites aussi en sa faveur. Elle l'obtint en 1841 par le vote des articles 63 et suivants de la loi du 3 mai.

On pourrait croire, dès lors, qu'il n'y a que l'administration civile à usiter les dispositions exceptionnelles de la loi de 1841 ; aux travaux civils urgents les articles 63 et suivants de la loi du 3 mai 1841 ; aux travaux de fortification urgents la loi du 30 mars 1831.

Il n'en est rien pourtant, et cette répartition des textes, qui a pour elle la logique et l'histoire, n'est pas observée.

L'autorité militaire, en effet, est impatiente, en raison de la lourde responsabilité qui pèse sur elle, et cherche sans cesse à se dégager des entraves que les lois mettent à l'exécution de ses travaux. Aussi, non contente de déclarer urgents tous travaux de fortification afin de les faire bénéficier de la loi de 1831, non contente même d'étendre le bénéfice

de cette loi à des travaux qui ne rentrent pas dans la fortification proprement dite, mais dont l'urgence est la même parce que sans eux les ouvrages les plus formidables pourraient être paralysés dans leur valeur défensive (organisation de parcs à ballons ; construction de boulangeries pour le temps de guerre, de voies ferrées, d'abris à munitions, de dépôts de terre, de postes photo-électriques ; déboisements stratégiques, etc.), non contente enfin de soustraire tous les travaux intéressant l'armée, de quelque nature qu'ils soient, aux formalités des titres I et II de la loi de 1841, l'autorité militaire met aussi à profit les dispositions exceptionnelles des articles 65 et suivants de la loi du 3 mai 1844, qui n'étaient pas faites pour elle, toutes les fois que le caractère des travaux à entreprendre ne lui permet pas de recourir à la loi de 1831. On ne saurait, du reste, l'en blâmer ; car si lesdits articles ont été élaborés sans que personne songeât à leur utilisation par l'administration de la guerre, que tout le monde au contraire considérerait comme pourvue en cette matière, il est certain aussi que le législateur n'a pas manifesté l'intention de les réserver aux seuls travaux civils et de défendre à l'administration militaire de s'en servir. Il y a d'autres travaux militaires urgents que ceux de fortification ; et dans le cas où il serait d'une flagrante illégalité d'appliquer la loi de 1831, il est manifeste qu'il est licite de faire intervenir les articles 65 et suivants de la loi du 3 mai 1844.

Il en résulte que l'administration de la guerre ayant à sa disposition deux procédures différentes pour ses travaux urgents, est obligée de considérer non seulement le degré d'urgence des travaux qu'elle entreprend pour savoir à quelle loi il faut qu'elle se réfère, mais encore la nature et la destination même de ces travaux.

Or, il est aisé de comprendre que cette dualité est bonne tout simplement à jeter de la confusion dans l'esprit des

agents militaires expropriants et des propriétaires expropriés et, en diversifiant les procédures, à augmenter le travail de l'administration et à multiplier les dossiers.

289. Option entre deux moyens d'unification. — Pour réduire et unifier, il y a deux moyens : ou déclarer la loi de 1831 applicable à tous travaux militaires urgents, ou abroger ladite loi en accommodant à la spécialité des travaux militaires les articles 63 et suivants de la loi de 1841.

290. — Le premier moyen ne nous satisfait pas. Il ne donnerait que des résultats incomplets : sans doute ce serait déjà un progrès que de n'avoir pour les travaux militaires urgents qu'une seule catégorie de dispositions légales à appliquer. Mais, une fois ce progrès réalisé, une fois la distinction effacée entre les travaux de fortification urgents et les autres travaux militaires urgents, on sentirait plus vivement la distinction qui subsisterait, quant à la procédure d'expropriation, entre les travaux militaires urgents et les travaux civils urgents, et l'on se dirait que cette distinction elle-même aurait peut-être pu être éliminée sans préjudicier aux intérêts de la défense nationale.

Il est du reste à peu près certain que jamais le législateur, qui n'a édicté la loi de 1831 que comme une concession extrême faite à l'administration de la guerre et seulement pour des cas extrêmes, ne voudrait assimiler un seul instant les travaux militaires, même les plus intéressants, aux ouvrages de fortification.

A plus forte raison, ne pourrait-on appliquer aux travaux civils urgents la loi de 1831. En effet, réduire la procédure d'expropriation, en cas de travaux civils urgents, aux formalités de la loi de 1831, ce serait les exempter des enquêtes et des mesures d'instruction prévues aux titres I et II de la loi de 1841. Or, s'il a été admis, non sans peine, que l'emplacement des ouvrages de la guerre ne pouvait faire l'objet des critiques des habitants des contrées où ils sont

situés, parce que ces ouvrages intéressent la nation tout entière et non pas seulement quelques localités, par contre il n'a jamais fait doute que l'emplacement des grands travaux civils devait être discuté par des commissions locales et par les propriétaires mêmes menacés de dépossession, parce que les gens des pays où doivent s'exécuter ces travaux sont, sinon les seuls, du moins les principaux intéressés dans leur réalisation.

291. — Reste le second moyen, le seul pratique, qui consisterait dans l'abrogation de la loi de 1831 et dans l'introduction de certaines modifications dans la loi de 1841, de manière que tous les cas y soient prévus et réglés et que cette loi soit le Code unique de l'expropriation.

A l'encontre de cette mesure radicale, les partisans de la loi de 1831 élèveront diverses objections.

On pourra dire d'abord, en faveur de l'administration, que la procédure de 1831 est beaucoup plus rapide que la procédure exceptionnelle organisée aux articles 63 et suivants de la loi de 1841, partant, qu'il serait imprudent de n'en pas garder le bénéfice

Ce n'est pas bien certain. Pour nous, les seules formalités gênantes, dans la procédure exceptionnelle de la loi de 1841, sont celles de la publication, de l'affichage et de l'insertion, dans un journal, du jugement d'expropriation. Dans notre système, nous proposerions la suppression de ces trois formalités pour le cas de travaux militaires urgents.

Sous cette réserve, nous ne voyons pas bien qu'il y ait de si grandes différences, quant à la célérité, entre les deux procédures exceptionnelles de 1831 et de 1841. Celle de 1841 est même, sous certains rapports, plus expéditive : ainsi, l'expertise y est facultative et doit, quand elle a lieu, être terminée dans les cinq jours à dater du jugement qui l'a ordonnée. Dans le système de 1831, au contraire, l'ex-

pertise est obligatoire et doit être effectuée seulement dans un délai de dix jours (1)

On nous répondra que nous ne pouvons, sans iniquité, appliquer le principe de l'expertise facultative de 1841 à des expropriations qui comportent, comme celles de 1831, l'acquisition de bâtiments. S'il n'est pas fait d'expertise pour les constructions, sur quoi le jury basera-t-il ses évaluations, quand le génie les aura rasées ? Ou bien alors, nous dirait-on, renoncez à la procédure d'urgence pour les terrains bâtis.

Nous estimons qu'il faut laisser à l'autorité militaire la possibilité de s'emparer rapidement des terrains même bâtis. D'autre part, tous les droits des expropriés seraient respectés s'il était spécifié dans la loi de 1841 modifiée que, au cas où l'expropriation porte sur des terrains bâtis et en tant seulement qu'elle porte sur de tels terrains, l'expertise préalable à la dépossession sera obligatoire.

Enfin, il n'y aurait pas lieu peut-être de maintenir la disposition de l'article 11 de la loi de 1831 qui a trait au paiement de l'indemnité provisionnelle avant la fixation de l'indemnité définitive. Nous avons dit (n° 228) que cette précaution prise par le législateur pour garantir les particuliers contre l'incurie possible de l'administration n'était jamais, dans la pratique, utilisée.

292. Projet d'une nouvelle rédaction de l'article 76 de la loi du 3 mai 1841. — Pour nous résumer, nous ne pouvons mieux faire que d'indiquer ci-dessous le texte du

(1) C'est là sans doute ce qui fait dire à M. Delalleau parlant de la loi de 1841 :

« Sur le modèle et avec simplification même des formalités prescrites « par la loi du 30 mars 1831, elle a introduit un titre sur l'urgence « pour la prise de possession des terrains non bâtis. » De Lalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 5^e éd., p. 20. Paris, Cosse, 1856.

nouvel article 76 que nous voudrions voir substituer à l'article 76 actuel de la loi du 3 mai 1841 :

ART. 76. — L'expropriation des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux militaires urgents aura lieu conformément aux dispositions des articles 65 et suivants ci-dessus et bénéficiera en outre des mesures ci-après :

L'expropriation pour travaux militaires urgents s'étendra même, si besoin est, aux terrains bâtis ;

L'assignation prévue à l'article 66 sera précédée simplement d'une notification du jugement sans publication ni affichage ni insertion au journal ;

En cas d'expropriation de terrains bâtis, le transport préalable sur les lieux du tribunal entier ou d'un juge-commissaire, prévu à l'article 68, sera obligatoire. Un expert, nommé d'office par le tribunal, assistera le juge-commissaire et l'aidera dans la rédaction de son procès-verbal.

CHAPITRE III

PROCÉDURES SPÉCIALES.

1. — Des dépossessions violentes (état de guerre et état de siège).
2. — Des acquisitions d'immeubles destinés à former l'assiette de la rue du rempart.
3. — Des expropriations de la guerre aux colonies et en Tunisie.

1. — DES DÉPOSSESSIONS VIOLENTES (ÉTAT DE GUERRE ET ÉTAT DE SIÈGE)

293. Des démolitions de bâtiments pendant l'état de guerre. — Les acquisitions d'immeubles réalisées suivant les lois de 1831 et de 1841 ne sont pas les seules auxquelles l'administration de la guerre ait à procéder. Quelque expéditive que soit la procédure de la loi de 1831, il est des cas où elle ne pourra même pas être employée : nous voulons parler des dépossessions nécessitées par l'état de guerre ou l'état de siège et qui consistent surtout dans des démolitions d'immeubles pour la mise en état de défense des places. Le rapporteur de la loi de 1831 à la Chambre des pairs disait :

Le projet de loi soumis à vos délibérations tend à remédier à ce défaut (lenteur de la procédure de 1810), et encore est-il vrai de dire que les formalités auxquelles il astreint l'administration supposent une latitude de temps et d'action que les événements de la guerre n'accordent pas toujours, et que telles circonstances peuvent survenir où l'autorité aurait le devoir d'agir immédiatement sous sa responsabilité, quitte à régulariser plus tard des

actes que les événements l'auraient contrainte à précipiter (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 620, 3^e col.).

Nous avons déjà parlé de ces cas extraordinaires en relatant les dispositions des lois de 1791 et de 1819 qui ont trait à l'expropriation (n° 150 et p. 142). Sans revenir sur ce qui a été dit alors, nous voulons insister sur cette idée qu'une démolition de bâtiment en suppose l'acquisition ; que l'on se comporte éminemment en propriétaire quand on exerce sur une chose le droit d'*abusus* ; par suite, que les constructions dont l'autorité militaire prend possession à l'effet de les détruire entrent dans le domaine militaire, et que c'est bien dans le chapitre des acquisitions d'immeubles que nous avons à étudier ces dépossessions violentes. Nous parlerons d'abord de celles qui ont lieu pendant l'état de guerre.

294. Textes. — Les textes qui les concernent sont les articles 36, 37 et 38 de la loi du 10 juillet 1791 ; l'article 15 de la loi du 17 juillet 1819 ; les articles 47 et 50 de l'ordonnance (abrogée) du 1^{er} août 1821 ; l'article 38 du décret du 10 août 1833. De ces trois documents, c'est la loi de 1791 qui l'emporte, car l'article 15 de la loi de 1819 n'a trait qu'au règlement de l'indemnité et le décret du 10 août 1833 a été rendu non pour édicter des dispositions nouvelles, mais pour coordonner celles qui existaient alors.

Ceci dit, voyons à quels immeubles s'appliquent ces dépossessions extraordinaires, à quelle procédure elles sont soumises tant pour l'expropriation même que pour la fixation de l'indemnité.

295. — La loi de 1791, en son article 36 (titre I), parle d'une façon très générale

des démolitions des bâtiments... qu'il deviendrait nécessaire de détruire pour la défense des dites places...

Le décret du 10 août 1833 précise :

Destruction ou démolition de maisons... ou autres constructions situées sur le terrain militaire ou dans les zones de servitudes.

L'ordonnance (abrogée) du 1^{er} août 1821 disait aussi en son article 47, bien avant le décret de 1853 :

Il y a lieu à indemnité pour démolition d'édifices lorsque, pour la sûreté d'une place de guerre, l'autorité militaire requiert la destruction d'une bâtisse située dans une des zones de servitudes légales.

296. Bâtiments en dehors des zones de servitudes et du terrain militaire. — Et s'il devient nécessaire en temps de guerre de procéder à la destruction de bâtiments qui ne sont situés ni sur le terrain militaire ni dans les zones de servitudes, dans le cas, par exemple, où l'autorité militaire veut fortifier sommairement une position ou même une ville qui était ouverte dans l'état de paix ? L'hypothèse n'a pas été envisagée, peut être parce que le législateur a considéré que les destructions qui seront opérées dans la campagne ou aux abords des villes ouvertes le seront toujours à un moment où ils constitueront des faits de guerre ne donnant droit à aucune indemnité ; en tout cas, elle semble facile à résoudre ; si le cas se présente, il faudra l'assimiler à celui dont s'occupe le décret du 10 août 1853, article 38, 3^e alinéa ; les propriétaires qui verraient ainsi tomber leurs maisons seraient pour le moins aussi intéressants que ceux dont les maisons sont situées dans les zones de servitudes des places fortes ; ces derniers seraient moins surpris (1).

297. Acquisition du sol -- Le décret du 10 août 1853 ajoute à la loi de 1791 en prévoyant, à titre exceptionnel, l'acquisition par l'Etat du sol sur lequel reposaient les constructions démolies ou des terrains annexes à ces constructions.

(1) En ce sens Dalloz, *Rép.*, V^o *Place de guerre*, n^o 133.

ART. 38. — L'indemnité pour les démolitions faites dans les zones de servitudes ne se règle que sur la valeur des bâtisses, sans y comprendre l'estimation du sol, qui n'est point acquis par l'Etat (1). Si cependant il s'agit d'un terrain couvert par des constructions ou affecté à leur exploitation, l'indemnité peut exceptionnellement porter sur la valeur du sol, et alors l'Etat en devient propriétaire.

Cette disposition est, à n'en pas douter, fondée sur le même principe que l'article 50 de la loi du 3 mai 1841, à savoir que l'exproprié à qui il ne resterait, une fois la dépossession réalisée, qu'une parcelle insignifiante de sa propriété ou une partie inutilisable de son bâtiment, a le droit d'exiger que l'expropriant lui achète la totalité de la propriété ou du bâtiment. En somme, l'art. 38, 4^e alinéa, du décret du 10 août 1853, contient un nouveau cas de réquisition d'emprise totale.

La disposition dont il s'agit a d'ailleurs été empruntée à l'article 47 de l'ordonnance (abrogée) du 1^{er} août 1821, dont la rédaction eût pu être avantageusement conservée :

.... L'indemnité ne se réglera que sur la valeur des constructions sans y comprendre l'estimation du sol, lequel ne sera point acquis par le domaine militaire, si ces constructions ne sont que l'accessoire d'une propriété territoriale ; dans le cas contraire, et lorsque le sol tout entier sera couvert par les constructions ou sera employé pour leur service, l'indemnité pourra comprendre la valeur du sol.

298. Procédure de prise de possession. — Existe-t-il une procédure préalable à la prise de possession des bâtiments à démolir ? Certainement, mais elle est tellement sommaire en certains cas, qu'elle a pu paraître n'exister pas et que tel

(1) N'est-il pas évident que l'on peut induire de ce texte par *a contrario* que les bâtisses sont acquises par l'Etat et que, dans l'espèce, comme nous le soutenons ci-dessus, n° 293, il s'agit non pas d'un simple dommage, ni d'une occupation, mais d'une acquisition d'immeubles ?

officier du génie a demandé au ministre de la guerre qu'il fût suppléé à cette soi-disant lacune de la législation.

Les formalités à remplir par l'autorité militaire sont consignées aux articles 36 et 37 de la loi du 10 juillet 1791 : en principe, il faudra *un ordre exprès du roi* pour autoriser les destructions nécessaires ; si les événements ne permettent pas de solliciter une décision du pouvoir suprême, ce sera le conseil de guerre qui décidera :

ART. 37. — Dans le cas d'urgente nécessité qui ne permettrait pas d'attendre les ordres du roi, le commandant des troupes assemblera le conseil de guerre à l'effet de délibérer sur l'état de la place et de la défense de ses environs, et d'autoriser la prompte exécution des dispositions nécessaires à sa défense.

Le décret du 10 août 1853, reproduisant les dispositions de la loi de 1791, spécifie en son article 38, 1^{er} et 3^e alin. cbn., que les démolitions de bâtiments nécessaires à la défense d'une place

ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un décret ou, dans le cas d'urgence, des ordres du gouverneur ou du commandant de place, sur l'avis du conseil de défense...

Il définit d'ailleurs ce qu'il faut entendre par cas d'urgence :

Il y a urgence dès que les troupes ennemies se rapprochent à moins de trois journées de marche de la place ou du poste.

299. Fixation de l'indemnité. — Quand et comment se fera la fixation de l'indemnité ? La loi de 1791 dit simplement :

ART. 38. — Dans les cas prévus par les articles 35, 36 et 37 ci-dessus, les particuliers dont les propriétés auront été endommagées (1) seront indemnisés aux frais du Trésor public, sauf pour

(1) Il eût fallu ajouter *ou détruites*.

les maisons, bâtiments et clôtures existant à une distance moindre de 250 toises de la crête des parapets des chemins couverts.

En ce qui concerne l'époque du règlement, le décret du 10 août 1853 dit bien, à propos des occupations temporaires, que les indemnités qu'elles occasionnent sont fixées *aussitôt que l'occupation a cessé* et déclare cette disposition applicable aux démolitions d'immeubles. Mais le cas n'est pas le même ; le conseil de défense peut fort bien ordonner la destruction d'une maison sise dans les zones de servitudes, parce qu'elle pourrait offrir un abri à l'assiégeant, sans que les troupes soient amenées à occuper le terrain sur lequel elle est bâtie ; la démolition ne comporte pas nécessairement occupation. Il eût été plus simple de décider que les indemnités seront fixées dans tous les cas aussitôt que l'état de guerre aura cessé.

300. — Par qui seront réglées les indemnités ? La loi de 1791 est muette à ce sujet ; ce silence n'a rien d'étonnant, puisque, à cette époque, il n'y avait pas encore de procédure légale réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le décret du 10 août 1853 est muet également. Quand il s'était agi des indemnités pour les dépossessions du temps de paix, le dit décret s'était, naturellement, référé aux lois de 1807, de 1831 et de 1841 (art. 36 et 37). Mais, pour celles auxquelles peuvent donner lieu les événements de l'état de guerre, il ne rapporte aucune disposition législative. C'est une omission, involontaire sans doute, mais certaine. Les rédacteurs du décret du 10 août 1853, chargés de réunir et de coordonner toutes les dispositions des lois concernant les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications (loi du 10 juillet 1831, art. 8, 2^e al.), auraient dû, dans l'article 38, faire état de la loi du 17 juillet 1819 dont l'article 15 dispose :

Les indemnités prévues par les articles 38 de la loi du 10 juillet

1791 seront fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 et préalablement acquittées conformément à l'article 10 de la charte constitutionnelle.

Ce texte n'a pas été abrogé. Il y a donc lieu de décider que les indemnités dues à raison de démolitions exécutées par ordre de l'autorité militaire pendant l'état de guerre seront fixées suivant les formes légales, c'est-à-dire, étant donné l'abrogation de la loi du 8 mars 1810 par les lois de 1833 et de 1841, qu'elles seront soumises à l'appréciation du jury au cas où une entente amiable ne pourrait intervenir entre l'administration et les intéressés (1).

301. Du principe de l'indemnité préalable. — L'article 15 susrelaté de la loi du 17 juillet 1819 exige le règlement et le paiement de l'indemnité préalablement à la dépossession. L'ordonnance du 1^{er} août 1821 était tout aussi formelle en son article 50 :

Dans les cas prévus par les articles. . 47 de la section précédente, l'Etat exigeant le sacrifice d'une propriété pour cause d'intérêt public, il y a lieu, aux termes de l'article 10 de la charte constitutionnelle, à une indemnité préalable. — En conséquence, les formalités d'expertise contradictoire et de règlement définitif de l'indemnité, soit à l'amiable, soit par voie judiciaire, telles qu'elles seront déterminées par la section 3 du présent titre (2), devront précéder tout acte de propriété de la part du domaine militaire. — Il en sera de même du paiement intégral de l'indemnité.....

Il est clair que le principe de l'indemnité préalable est d'une application impossible au cas de démolition d'édifices pour la sûreté des places de guerre. Si la loi de 1831 a autorisé, en cas de travaux de fortification déclarés urgents, la prise de possession moyennant consignation d'une indemnité provisionnelle ; si le législateur de 1841 a cru devoir étendre cette autorisation au cas de travaux civils également

(1) En ce sens Dalloz, *Rép.*, V^o *Place de guerre*, n^o 138.

(2) V. ci-dessus n^o 184.

déclarés urgents ; *a fortiori* est-on en droit de conclure que les démolitions d'édifices en temps de guerre pourront être exécutées sans règlement ni paiement préalable d'indemnité, et même sans consignation d'indemnité provisionnelle. L'urgence de ces mesures de défense dépasse de beaucoup l'urgence des travaux du temps de paix dont s'occupent les lois de 1831 et de 1841.

Il est regrettable toutefois que la dépossession violente n'ait pas été prévue par le législateur lors de l'élaboration des lois de 1831, de 1833 ou de 1841. La loi de 1791 est là qui l'autorise, c'est vrai ; mais il eût fallu une disposition législative postérieure qui dit que, dans ce cas, la prise de possession aurait lieu sans règlement préalable d'indemnité et même sans consignation d'une provision. Le décret de 1853 le dit implicitement ; mais une telle disposition excède le pouvoir réglementaire, ainsi que plusieurs autres insérées au même décret.

302. Base d'appréciation. — Mais sur quelles bases le jury procédera-t-il à l'évaluation des constructions démolies ? Le décret du 10 août 1853 veut que les simples occupations de terrains soient, autant que possible, précédées de procès-verbaux des gardes du génie ou des autorités locales constatant l'état des lieux (art. 38, 1^{er} alin.) ; par contre, en ce qui concerne les démolitions, il décide expressément qu'il *n'est pas dressé d'état de lieux* préalable. Il semblerait, au contraire, à première vue, que si l'on dresse un état de lieux en cas d'occupation de terrains nus, alors que, somme toute, il ne serait peut-être pas impossible de s'en passer, *a fortiori* faut-il prendre une semblable précaution quand il s'agit de terrains bâtis qui vont être rasés.

Pourtant, la disposition qui nous occupe se conçoit très bien si l'on réfléchit que les bâtisses auxquelles elle s'applique ne sont autres, d'une façon générale, que les constructions dites *préexistantes* qui font l'objet du titre V du décret du 10 août 1853. L'article 38 dit en effet :

Il n'est alloué d'indemnité qu'aux particuliers ayant préalablement justifié, sur titres, que ces constructions existaient, dans leur nature et leurs dimensions actuelles, avant que le sol sur lequel elles se trouvaient fût soumis aux servitudes défensives (1).

Or, si l'on se reporte au titre V, on y trouve (art. 34) la disposition suivante :

Il est fait. . . , par propriété, un plan parcellaire des constructions reconnues préexistantes et non soumissionnées, *avec l'état descriptif de leur nature et de leurs dimensions...*

Par conséquent, s'il devient nécessaire de démolir une construction reconnue préexistante, il sera inutile de dresser un état des lieux : cet état existe en double, un exemplaire à la mairie et un exemplaire aux archives du génie. Il suffira donc de présenter au jury le registre des constructions préexistantes.

303. — Toutefois, il est au moins un cas où la bâtisse démolie pourra bien ne pas figurer dans ce registre ; c'est dans le cas, prévu à l'article 32 du décret du 10 août 1853, où le ministre de la guerre a refusé d'admettre la priorité d'existence de la construction ou bien a déclaré les pièces produites insuffisantes. Les intéressés ne sont pas, pour cela, forclos. L'article 32 dispose en effet :

Les particuliers à l'égard desquels le ministre déclare les pièces insuffisantes ou inadmissibles conservent le droit de fournir et de faire constater à toute époque la preuve de priorité d'existence en produisant à cet effet leurs titres devant les tribunaux ordinaires.

Aussi eût-il été, ce semble, plus équitable et plus prudent

(1) Même disposition dans l'ordonnance (abrogée) du 1^{er} août 1821, article 47 : « Pourvu toutefois qu'il soit justifié sur titres que cette « bâtisse existait antérieurement à la fixation du rayon militaire « qui a soumis à la prohibition l'étendue de la zone dans laquelle son « sol se trouve compris. . . »

de spécifier dans l'article 38 qu'il ne serait pas dressé d'état de lieux lorsque la construction figurerait au registre prévu à l'article 34.

304. — L'ordonnance du 9 décembre 1713 étant la plus ancienne disposition légale qui ait frappé de la servitude *non ædificandi* les propriétés situées dans un rayon de 250 toises des places de guerre, il faudra prouver, lorsque la démolition aura été effectuée aux abords d'une place forte antérieure à 1713, que la construction démolie était elle-même antérieure à cette dernière date.

305. — La loi de 1791, article 38, dispose que les particuliers dont les bâtiments auront été démolis seront indemnisés

... sauf pour les maisons, bâtiments et clôtures existant à une distance moindre de 250 toises de la crête des parapets des chemins couverts.

Il faut évidemment ajouter

et qui ont été édifiées postérieurement à la date d'établissement des zones de servitudes.

306. Des démolitions de bâtiments pendant l'état de siège. — Enfin, il est un cas de dépossession violente que nous voulons simplement mentionner : il se produit lorsque pendant l'état de siège l'autorité militaire ordonne la destruction de bâtiments ; c'est là une mesure commandée par les nécessités immédiates de la défense et qui n'ouvre droit à aucune indemnité. Il en est de même pour les démolitions exécutées en face de l'ennemi par les troupes de combat.

Le décret du 10 août 1853 dit à ce sujet :

ART. 39. — Toute démolition, destruction ou autre dommage résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvre aucun droit à indemnité.

Cela étant, il est d'un intérêt capital pour les particuliers de pouvoir établir que la destruction de leurs bâtiments a eu lieu pendant l'état de guerre et avant l'état de siège, afin de prouver du même coup qu'ils ont droit à indemnité.

Aussi le décret de 1853 rappelle-t-il avec soin les conditions de l'état de siège telles qu'elles sont déterminées au décret du 21 décembre 1811, article 53, relatif à l'organisation et au service des états-majors des places.

307. — Aucune loi ni décret, avant celui de 1853, n'avait dit que les destructions d'immeubles opérées *pendant l'état de siège* ou en face de l'ennemi n'ouvriraient pas droit à indemnité. Mais la jurisprudence en avait toujours décidé ainsi, sans qu'il fût besoin d'un texte, et avait mis de tout temps les faits dont il s'agit, au nombre des *actes de gouvernement* commandés par les nécessités immédiates de la lutte (1). Les mesures prises *dans l'état de guerre* n'ont pas le même caractère ; les destructions ordonnées alors sont réfléchies, méthodiquement faites, et tendent à la réalisation complète d'un plan de défense qui n'a pu être exécuté dès le temps de paix dans tous ses détails.

308. Critique du titre VI du décret du 10 août 1853. — En terminant, remarquons que le titre VI tout entier du décret du 10 août 1853 intitulé *dépossessions, démolitions et indemnités* est un hors-d'œuvre, tout comme le titre III du décret du 1^{er} août 1821 (V. ci-dessus, n° 176). Les dispositions contenues dans les cinq articles qui composent ce titre ou bien sont inutiles parce qu'elles se bornent à rappeler, parfois textuellement, des dispositions légales ou réglementaires existantes, ou bien dépassent le pouvoir réglementaire, si étendu qu'on l'admette sous la constitution impériale.

Ainsi, quoi de plus inutile que les articles 35, 36 et 37

(1) Consulter, au mot *Places de guerre*, le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*.

qui rappellent que les dépossession définitives ou les occupations temporaires qui ont lieu pendant l'état de paix donnent droit à indemnité ?

Quant aux articles 38 et 39 qui définissent l'état de guerre et l'état de siège, qui déterminent les conditions de dépossession ou d'occupation de terrains pendant l'état de guerre, qui prononcent qu'il n'est pas dû d'indemnité pour les dépossession et occupations pendant l'état de siège ; nous estimons qu'ils sont illégaux, non seulement parce que la délégation donnée au pouvoir exécutif par l'article 8, 2^e al. de la loi du 10 juillet 1851 n'avait trait qu'aux servitudes militaires et que les matières traitées dans les dits articles n'ont qu'un rapport lointain avec les questions de servitudes ; mais encore parce qu'il n'appartient qu'au législateur de statuer sur de telles matières.

Nous voudrions donc, dans le cas où le décret du 10 août 1853 serait refondu, que le titre VI fût purement et simplement supprimé.

309. Ce titre devrait être supprimé et remplacé par trois articles à ajouter à la loi du 3 mai 1841. — Nous aimerions d'ailleurs que la question des démolitions d'immeubles pendant l'état de guerre et pendant l'état de siège fût l'objet des deux articles suivants qui seraient ajoutés à la loi du 3 mai 1841 sous les numéros 77, 78 et 79 :

ART. 77. — Lorsqu'une place est déclarée en état de guerre, les destructions et démolitions d'immeubles ou autres bâtiments situés sur le terrain de la zone de la fortification ou dans les zones de servitudes ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un décret ou, dans le cas d'urgence, des ordres du gouverneur ou du commandant de place, sur l'avis du conseil de défense.

L'indemnité due par suite de l'exécution de ces mesures de défense est réglée aussitôt que l'état de guerre a cessé.

Il n'est alloué d'indemnité qu'aux particuliers ayant préalablement justifié sur titres que les constructions démolies existaient, dans leur nature et leurs dimensions actuelles, avant que le sol sur

lequel elles se trouvaient fût soumis aux servitudes défensives.

L'indemnité, pour les démolitions faites dans les zones de servitudes, ne se règle que sur la valeur des bâties, sans y comprendre l'estimation du sol qui n'est point acquis par l'Etat. Si cependant il s'agit d'un terrain couvert par des constructions ou affecté à leur exploitation, l'indemnité peut exceptionnellement porter, si les intéressés le requièrent, sur la valeur du sol, et alors l'Etat en devient propriétaire.

Les dispositions ci-dessus sont applicables par analogie aux destructions d'immeubles ordonnées par l'autorité militaire, pendant l'état de guerre, en dehors des zones de servitudes des places ou pour la mise en état de défense des villes ouvertes.

ART. 78. — Toute démolition ou destruction d'immeuble résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvre aucun droit à indemnité.

ART. 79. — La détermination de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'urgence pendant l'état de siège est faite par des lois spéciales.

2. — DES ACQUISITIONS D'IMMEUBLES DESTINÉS A FORMER L'ASSIETTE DE LA RUE DU REMPART.

310. De l'incorporation de ces immeubles au domaine de l'Etat. — Il n'y a rien de particulier à dire sur les acquisitions d'immeubles destinés à constituer la zone de la fortification du côté extérieur. La loi de 1791 a décidé que la zone serait constituée sans délai du côté des glacis et conséquemment que les propriétaires des fonds incorporés seraient indemnisés aussi sans délai :

ART. 20 (tit. I). — Dans le cas où le terrain militaire national ne s'étendrait pas à la distance de 20 toises de la crête des parapets des chemins couverts, les bornes qui devront en fixer l'étendue seront portées à cette distance de 20 toises et les particuliers légitimes possesseurs seront indemnisés, aux frais du Trésor public, de la perte du terrain qu'ils pourront éprouver par cette opération.

De même encore, à l'heure actuelle, si une portion nouvelle d'enceinte vient à être créée (Calais, loi du 21 avril 1879) ; Lyon, loi du 21 août 1884 ; Bône, loi du 21 avril 1906) le rempart doit, semble-t-il, recevoir immédiatement sa dimension légale vers le dehors. Les propriétaires sont expropriés et indemnisés suivant les dispositions combinées des lois du 30 mars 1831 et du 3 mai 1841.

311. — La situation est un peu plus complexe quand il s'agit d'acquisitions d'immeubles destinés à former la rue du rempart. La loi de 1791 (art. 17) n'exige point en effet qu'il soit procédé de suite à ces acquisitions ; elle n'incorpore de ce côté au domaine militaire que les terrains nus ; elle décide que les propriétaires de terrains bâtis ou même simplement clos resteront en possession de leurs immeubles, lesquels ne seront réunis au domaine militaire que dans le cas de démolition des bâtiments et clôtures.

Or, au moment où se fera cette incorporation, quelles formalités incomberont, soit à l'administration de la guerre pour prendre possession, soit aux particuliers pour recevoir l'indemnité ? Sur quelles bases cette indemnité devra-t-elle être calculée ?

312. — Il est certain d'abord que l'administration (nous nous plaçons dans l'hypothèse d'une prise de possession opérée après 1810) n'aura aucune déclaration d'utilité publique ni aucun jugement d'expropriation à faire prononcer (1).

(1) C'est là le droit commun en matière d'alignement ; l'incorporation à la voie publique du sol retranchable résulte *ipso facto* de la démolition soit de la construction en bordure, soit du mur de clôture (Dall., *Suppl.*, V^o *Voirie par terre*, n^o 881).

Nous ne parlons ici que des acquisitions de terrains qui ont pu être opérées suivant le droit de l'alignement pour donner à la rue du rempart sa largeur normale (déc. du 10 août 1853, art. 24, 3^e alin.). Pour les enceintes ou portions d'enceintes créées depuis 1791, le percement de la rue du rempart s'est fait, croyons-nous, en même temps que les autres travaux de fortification : les terrains nécessaires paraissent.

La déclaration d'utilité publique est dans les actes (lois ou décrets, suivant les régimes) qui, en autorisant la construction de l'enceinte et en établissant les servitudes, ont, par là même, frappé d'alignement les édifices implantés sur la future rue militaire. Aussi le décret du 10 août 1853 déduit-il une juste conséquence dans l'article 24, 3^e alinéa, où il est dit :

Au fur et à mesure que les emplacements ainsi occupés par des particuliers cessent d'être bâtis ou clos, ils sont réunis de plein droit à la fortification, sans qu'il soit besoin d'un décret déclaratif d'utilité publique, et les particuliers sont indemnisés de la valeur du sol, s'ils justifient qu'ils en sont possesseurs à titre légitime.

313. Dupaiement de l'indemnité.— Si l'administration n'a pas à exproprier les terrains qu'elle réunit à la rue du rempart, elle a, du moins, à payer une indemnité aux propriétaires évincés. La loi de 1791 dit à ce sujet dans l'article 18 :

Les particuliers qui, par les dispositions de l'article 17 ci-dessus, perdront une partie du terrain qu'ils possèdent, en seront indemnisés par le Trésor public, s'ils fournissent le titre légitime de leur possession ; l'assemblée nationale n'entendant d'ailleurs déroger en rien aux autres conditions en vertu desquelles ils seront entrés en jouissance de leur propriété.

Et l'article 19, prévoyant un cas où la rue du rempart pourra avoir des dimensions spéciales, dit, des propriétaires évincés, qu'ils

demeureront néanmoins réservés aux indemnités qui pourront leur être dues et qui seront réglées à l'amiable, s'il se peut, par les départements, sur l'avis des districts, et, en cas de désaccord, par le tribunal du lieu.

La loi du 17 juillet 1819 dispose en son article 15 :

avoir été acquis par voie d'expropriation ordinaire et non par voie d'alignement.

Les indemnités prévues par les articles 18, 19.... de la loi du 10 juillet 1791 seront fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 et préalablement acquittées conformément à l'article 10 de la charte constitutionnelle.

L'ordonnance de 1821 ne fait que reproduire ce texte de la loi de 1819 en le commentant à peine (art. 50) et le décret du 10 août 1853, dans la disposition de l'article 24, répète de même les termes de la loi de 1791.

314. — Le paiement de l'indemnité doit être préalable ; c'est une règle qui s'impose à l'administration. Mais si l'administration, dans le cas où des terrains bâtis deviennent terrains nus, ne se presse pas de faire des offres d'argent, que fera le propriétaire ? Ou bien il continuera d'occuper son terrain devenu terrain de l'Etat, en le cultivant simplement en nature de jardin. Ou plutôt, il fera sommation à l'administration de le payer, faute de quoi il pourra exiger que l'indemnité due soit fixée par le jury. L'article 55 de la loi du 3 mai 1841, prévoyant ce cas pour l'expropriation ordinaire, l'a résolu de la façon suivante :

Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à la dite fixation. Quand l'indemnité aura été réglée, si elle n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai.

Nul doute que ce texte ne soit applicable au cas de dépossession en vertu de l'alignement. Nous avons rappelé ci-dessus l'article 15 de la loi du 17 juillet 1819 qui assujettit aux formes de la loi du 8 mars 1810 la fixation des indemnités dues en vertu des articles 18 et 19 de la loi du 10 juillet 1791 ; la loi du 8 mars 1810 ayant été expressément abrogée par la loi du 3 mai 1841 (art. 77), les prescriptions de cette dernière loi se substituent à celles de la loi de 1810.

Bien entendu, en cas de dépossession par suite d'alignement, il n'y aura pas de jugement d'expropriation pour servir de point de départ au délai de six mois, mais il y aura le fait de la démolition de la construction ou de la clôture qui aura eu le même effet qu'un jugement et que l'intéressé pourra faire constater par huissier.

315. De la preuve de légitime possession. — La loi de 1791, on vient de le voir, et le décret du 10 août 1853 après elle, disent que les possesseurs seront indemnisés *s'ils fournissent le titre légitime de leur possession*. Qu'est-ce à dire ? Le Code civil, postérieur à la loi de 1791, institue dans l'article 2230 une présomption de non-précarité en faveur du possesseur, qui le dispense de toute preuve. Il ne s'agit, il est vrai, que d'une présomption simple susceptible d'être combattue par la preuve contraire (C. civ., art. 1353) ; mais cette preuve contraire doit être fournie par l'adversaire du possesseur. Or, étant donné ces deux dispositions contradictoires de la loi de 1791 et du Code civil, faut-il en induire que, dans le cas particulier dont nous nous occupons, le possesseur ne bénéficiera pas de la présomption établie par l'article 2230 et qu'il devra toujours faire la preuve de la légitimité de sa possession ? Nous ne le pensons pas ; il nous paraît que la grande règle de droit *lex posterior derogat priori* doit être ici appliquée et que l'article 2230 peut être invoqué par les individus dépossédés de leurs immeubles qui empiétaient sur l'alignement de la rue militaire (1). Mais entre 1791 et la promulgation du titre du Code civil relatif à la prescription (25 mars 1804), c'est la loi de 1791 à n'en pas douter qui devait être appliquée. Elle était, dans la disposition que nous étudions, d'une extrême rigueur, car

(1) Il importe peu que le décret du 10 août 1853 ait reproduit la disposition de la loi de 1791. En ce détail comme en d'autres, le décret de 1853 a excédé les bornes du pouvoir réglementaire.

il arrive fréquemment que des propriétaires n'ont aucun titre entre les mains. Ainsi, de 1791 à 1804, toute possession dont le titre n'était pas représenté était présumée usurpation et n'ouvrait droit à aucune indemnité ; en outre, la représentation du titre de la possession actuelle pouvait permettre à l'administration de découvrir une usurpation commise par les précédents possesseurs et ruiner encore le droit du dépossédé. Peut-être cette mesure avait-elle été prise en raison des empiètements nombreux commis sous l'ancien régime sur les dépendances du domaine public.

Ce n'est pas à dire que, depuis le Code civil, le possesseur ne puisse être mis en demeure de justifier de la légitimité de sa possession. Quand un particulier dépossédé traite à l'amiable avec l'administration, cette dernière exige que l'origine de la propriété lui soit démontrée. Mais supposez un propriétaire, inscrit d'ailleurs à la matrice des rôles, qui n'accepte pas les offres de l'administration ; si, devant le jury, aucune contestation ne s'élève sur le fond du droit, l'indemnité lui est allouée quoiqu'il n'apporte pas le titre légitime, ce qui aurait été nécessaire dans l'ancien système, et que, en apparence tout au moins, son droit ne soit fondé que sur la présomption simple qui résulte de son inscription au rôle de la contribution foncière.

316. Calcul de l'indemnité. — L'indemnité sera calculée simplement sur la valeur du sol. C'est le droit commun en matière d'acquisition par voie d'alignement. Le décret du 10 août 1853 (art. 24, 3^e alin.) l'applique expressément aux acquisitions qui ont lieu pour la rue du rempart.

(1) *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1857, p. 961.

3. — DES EXPROPRIATIONS DE LA GUERRE AUX COLONIES ET EN TUNISIE.

317. En Algérie, les travaux militaires sont soumis à l'enquête de *commodo et incommodo*.— S'il y a une colonie française où les ouvrages de défense aient une réelle importance et où la dépossession des immeubles nécessaires à ces ouvrages doive pouvoir être effectuée rapidement, comme dans la métropole, c'est bien l'Algérie. Et pourtant, en Algérie, les acquisitions d'immeubles destinés à former l'assiette d'ouvrages de fortification ou d'autres établissements militaires, sont soumises aux mêmes formalités que les autres. On chercherait en vain, dans le recueil des lois et règlements spéciaux à la colonie, une disposition, analogue à celle de l'article 75 de la loi du 3 mai 1841, aux termes de laquelle les acquisitions de la guerre seraient dispensées tout au moins de l'enquête de *commodo et incommodo*. Cette disposition n'existe pas : en Algérie, les propriétaires menacés de dépossession pour un intérêt militaire sont admis à présenter des observations sur les emplacements choisis par le génie (art. 26 et 27 de l'ordon. du 1^{er} octobre 1844 ; art. 2 du décret du 11 juin 1858). Il est impossible d'en douter, puisqu'un décret spécial a été rendu le 30 octobre 1857 (1) pour consacrer cette assimilation des travaux militaires aux travaux civils quant aux formalités de l'expropriation :

Les expropriations auxquelles peut donner lieu l'application des lois sur les servitudes défensives et le domaine militaire sont régies par les dispositions spéciales de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844.

Il n'y a donc pas à tergiverser ni à discuter, quelque illogiques que semblent les lois. L'article 75 de la loi de 1841 est vérité en deçà de la Méditerranée, erreur au delà.

Par contre, dans toutes les autres colonies, les expro-

(1) *Bull. des Lois*, 2^e sem. de 1857, p. 961.

priations poursuivies par le département de la guerre bénéficient, comme dans la métropole, de la dispense de l'enquête préalable. On s'en rendra compte dans les pages qui suivent.

318. — Faut-il s'étonner d'ailleurs que l'expropriation militaire ne soit pas privilégiée en Algérie, alors que, chose bien plus extraordinaire, chose incompréhensible à une si petite distance de la France, chose qui n'existe plus que là, toute expropriation s'opère dans notre grande colonie non pas par autorité de justice, mais par l'autorité de l'administration ! Dans la note écrite à Schoenbrunn le 29 septembre 1806, Napoléon avait voulu avant tout faire prévaloir un principe, à savoir, que nul ne pourrait être exproprié que par jugement. Ce principe a été consacré par la loi du 8 mars 1810 et n'a plus été discuté depuis ; on l'applique partout, sauf en Algérie ; en sorte que cette colonie a un système d'expropriation rétrograde qui ne peut être comparé qu'à ce qui se faisait avant 1810. Il n'est pas non plus sans intérêt de remarquer que la loi du 8 mars 1810, étant antérieure à la conquête, aurait dû s'appliquer de plein droit au territoire algérien selon le principe admis toutes les fois qu'il y a discussion sur l'application d'une loi métropolitaine en Algérie.

319. — La pratique administrative elle-même est défectueuse en Algérie, puisque les expropriations sont faites par des arrêtés du gouverneur général, alors que l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844 (art. 28) veut que l'expropriation soit prononcée par décision du ministre de la guerre. Rien ne servirait d'objecter que des décrets postérieurs ont transféré au gouverneur les pouvoirs ministériels, car *la loi* du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété en Algérie dispose, article 21 :

Jusqu'à ce qu'une loi en ait autrement décidé, l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844 continuera à être exécutée en ce qui touche les

formes à suivre en matière d'expropriation... et sera appliquée dans les territoires militaires comme dans les territoires civils.

On lira d'ailleurs avec profit sur cette question : Dalloz, *Rép.*, V^e *Organisation de l'Algérie*, n^{os} 1346 et 1349 ; Crépon, *Code annoté de l'expropriation*, p. 442, n^o 3 ; p. 448, n^{os} 11 et 12. .

320.— Mais, quand il s'agit d'*acquisitions purement amiables*, le droit spécial au domaine militaire, qui est l'arrêté du 30 juillet 1848 du président du Conseil chargé du pouvoir exécutif, s'applique à l'Algérie comme à la métropole. Cet arrêté, on le verra ci-dessous (n^{es} 339 et suiv.) décide qu'à l'avenir :

Le prix des acquisitions immobilières faites à l'amiable pour le compte de l'administration de la guerre et dont le prix n'excédera pas cinq cents francs pourra être payé sans que les formalités de la purge des hypothèques légales aient été préalablement accomplies.

Toutefois, le prix de ces acquisitions ne sera payé qu'après la transcription de l'acte de vente au bureau des hypothèques et sur la production d'un certificat négatif délivré après la quinzaine de la transcription.

En 1896, le trésorier-payeur du département de Constantine prétendit qu'il devait être procédé aux formalités de la purge des hypothèques légales même pour les ventes dont le prix n'excédait pas 500 francs, attendu qu'un décret du 18 mars 1893 (1) avait formellement abrogé la disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1846 qui laissait aux ordonnateurs toute liberté en ce qui concernait la purge des hypothèques légales.

L'administration de la guerre répondit que le décret du 18 mars 1893 abrogeait bien la disposition de 1846, mais qu'il ajoutait tout aussitôt :

(1) *Bull. des Lois*, partie principale, 1^{er} sem., 1893, p. 752 et 753.

En conséquence, l'ordonnateur est tenu, pour toutes les acquisitions d'immeubles faites en Algérie pour le compte de l'Etat, de produire les justifications concernant la purge des hypothèques légales *telles qu'elles sont indiquées par les règlements sur la comptabilité publique actuellement en vigueur*.

Or, les règles générales de la comptabilité publique, disait le ministre de la guerre, sont actuellement codifiées par le décret du 31 mai 1862 applicable à l'Algérie en vertu de son article 586 ; et, pour les services militaires, elles sont déterminées par le règlement du 3 avril 1869, qui a pour objet l'exécution du décret précédent. La nomenclature des pièces à produire qui fait suite au règlement du 3 avril 1869 stipule (lettre K, art. 1^{er}, § 1^{er}, 4^o) que

Si le prix d'acquisition ne dépasse pas 500 francs, la purge des hypothèques n'est pas nécessaire.

Par conséquent, en vertu du décret de 1893 lui-même, il fallait continuer d'appliquer le règlement du 3 avril 1869.

Le ministre des finances se rendit à cette argumentation et invita le trésorier-payeur de Constantine à ne pas persister dans ses exigences.

321. Martinique, Guadeloupe, Réunion, Saint Pierre et Miquelon, Inde. — Les exigences de l'ordonnance de 1844 en ce qui concerne les expropriations faites dans un intérêt militaire en Algérie sont d'autant plus singulières que les autres colonies sont, comme la métropole, régies en cette matière par des décrets plus libéraux.

Ainsi le sénatus-consulte des 3-9 mai 1856, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, qui ne fait guère que reproduire, avec de légères adaptations, les divers articles de la loi du 3 mai 1841, non seulement n'assujettit pas les tra-

vaux militaires aux formalités préliminaires, mais prévoit encore une procédure rapide pour les travaux de fortification :

ART. 74. — Les formalités prescrites par les titres I et II du présent sénatus-consulte ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine impériale.

Pour ces travaux, un décret impérial détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

ART. 75. — Lorsqu'il y aura urgence d'exproprier... des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour les travaux de fortification, les formalités prescrites par les titres I et II ne seront pas non plus applicables. Des arrêtés du gouverneur déclareront spécialement l'urgence, autoriseront les travaux, déclareront l'utilité publique et désigneront les propriétés bâties ou non bâties auxquelles l'expropriation est applicable....

322. — Le sénatus-consulte du 3 mai 1856 a été rendu exécutoire, sauf de légères modifications, dans les îles de Saint-Pierre et Miquelon (décret des 6 juin-19 août 1863), au Sénégal (décret du 21 avril 1880), et dans les établissements français de l'Inde (décret du 14 septembre 1880).

323. Cochinchine. Des particularités de détail concernant l'application, en cette colonie, des lois du 30 mars 1831 et du 3 mai 1841 (art. 75 et 76). — En Cochinchine, l'expropriation est réglementée par un décret du 18 février 1878 qui reproduit, non sans quelques changements, les textes de lois spéciaux qui régissent dans la métropole les expropriations réalisées par l'autorité militaire, c'est-à-dire la loi du 30 mars 1831 et les articles 75 et 76 de la loi du 3 mai 1841.

Nous donnons ci-après les articles de ce décret qui intéressent notre matière en faisant ressortir leur différence avec les dispositions similaires de la loi de 1831.

CHAPITRE II. — *Travaux militaires et de la marine nationale.*

ART. 78. — Les formalités prescrites par les titres I et II (1) du présent décret ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine nationale.

Pour ces travaux, un arrêté du gouverneur détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

ART. 79. — Lorsqu'il y aura urgence d'exproprier ou d'occuper temporairement des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour les travaux de fortification, les formalités des titres I et II ne sont pas non plus applicables.

Des arrêtés du gouverneur déclarent spécialement l'urgence, autorisent les travaux, déclarent l'utilité publique et désignent les propriétés bâties ou non bâties auxquelles l'expropriation est applicable.

Il convient de remarquer, dans ce dernier alinéa, le pluriel : *des arrêtés du gouverneur*. La loi de 1831 (art. 2) mettait tout dans la même ordonnance : autorisation des travaux, déclaration de l'utilité publique, déclaration de l'urgence. Nous estimons, malgré le texte, qu'un seul arrêté suffit aussi, si l'administration le juge à propos.

L'article 79 ajoute à la loi de 1831 quand il dispose que les arrêtés du gouverneur

désignent les propriétés bâties ou non bâties auxquelles l'expropriation est applicable.

C'est d'ailleurs une addition heureuse (2). Il faut bien que les terrains à acquérir soient déterminés à l'avance : autrement, comment les propriétaires pourraient-ils être convoqués aux opérations d'expertise ? Nous avons vu au surplus (nos 250-251) que la Chambre des pairs avait signalé l'insuffisance du texte de la loi de 1831 à cet égard.

(1) Les titres I et II du décret de 1878 correspondent aux titres I et II de la loi du 3 mai 1841.

(2) Même remarque pour l'art. 75 du sénatus-consulte des 3-9 mai 1856 (ci-dessus, n° 321).

324. — *Section première.* — Expropriation pour travaux militaires déclarés urgents.

ART. 80. — Dans les vingt-quatre heures de la réception des arrêtés du gouverneur dont il est parlé en l'article précédent, M. le chef du service administratif et le directeur de l'intérieur en transmettront ampliation au tribunal de l'arrondissement où sont situées les propriétés qu'il s'agira d'exproprier, et au maire, si les biens sont situés dans le territoire de la ville de Saïgon, ou à l'administrateur des affaires indigènes, s'ils sont situés partout ailleurs.

Le tribunal ordonnera immédiatement son transport sur les lieux avec un expert qu'il nommera d'office.

Le maire ou l'administrateur feront publier sans délai les arrêtés du gouverneur, ainsi qu'il est dit en l'article 6, et par tous autres moyens de publicité. Ces publications et affiches seront notifiées par eux.

Si l'on compare cet article avec l'article 3 de la loi du 30 mars 1831, on remarque immédiatement que, dans la métropole, le préfet communique l'ordonnance déclarative d'utilité publique au procureur du roi, et que c'est ce magistrat qui requiert le transport d'un juge sur les lieux. En Cochinchine, au contraire, les fonctionnaires qui remplacent nos préfets saisissent directement le tribunal sans passer par le ministère public : la raison en est probablement qu'il n'existe pas partout, dans un rayon rapproché, un représentant du ministère public.

Le 2^e alinéa dit que

le tribunal ordonnera immédiatement son transport sur les lieux.

Les tribunaux de la Cochinchine étant composés d'un seul juge président, il n'y a pas lieu à la désignation d'un juge-commissaire.

Le 3^e alinéa contient sans doute une erreur matérielle à l'endroit où il est dit que les publications et affiches seront *notifiées*..... C'est *certifiées* qu'il faudrait dire.

325. — ART. 81. — L'ordonnance aux fins de transport fixera

les jour et heure de la descente sur les lieux et sera signifiée, *dans les vingt-quatre heures*, au maire ou à l'administrateur de la commune où le transport doit s'effectuer et à l'expert nommé par le tribunal.

Le transport s'effectuera dans les dix jours de l'ordonnance et seulement huit jours après sa signification.

ART. 82. — Le maire ou l'administrateur dans le ressort duquel se trouve la commune de la situation des biens, sur les indications qui lui seront données par l'agent militaire chargé de la direction des travaux *et sur la communication du plan*, convoquera, au moins cinq jours à l'avance, pour les jour et heure indiqués dans l'ordonnance : 1^o les propriétaires intéressés et, s'ils ne *restent* pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou ayants cause ; 2^o les usufruitiers et autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires ou autres occupants à quelque titre que ce soit.

Les personnes ainsi convoquées peuvent se faire assister par un expert ou arpenteur.

Les deux articles que nous venons de citer sont la reproduction à peu près textuelle de l'article 4 de la loi du 30 mars 1831, ils s'en différencient aux traits suivants :

dans la loi de 1831, le délai de vingt-quatre heures est imparti au juge-commissaire pour rendre son ordonnance ; ici, il est imparti pour la signification ;

dans la loi de 1831, la signification de l'ordonnance a lieu à la requête du procureur du roi ; ici, il n'est nullement question du ministère public, pas plus que dans l'article 80 ;

le plan des terrains à exproprier doit être communiqué au maire ou à l'administrateur (art. 82) ; c'est une disposition nouvelle qui est la conséquence de celle, contenue en l'article 79, relative à la désignation des immeubles dans les arrêtés du gouverneur.

326. — ART. 83. — Aux jour et heure indiqués, le juge, le maire ou l'administrateur des affaires indigènes, l'agent militaire, l'expert désigné par le tribunal et un expert (ingénieur, architecte ou arpenteur) désigné par le chef du service administratif, se réunissent sur les lieux.

Les experts prêteront préalablement serment sur les lieux et il en sera fait mention au procès-verbal.

L'agent militaire déterminera, en présence de tous, par des pieux et piquets, le périmètre des terrains dont l'exécution des travaux nécessitera l'occupation.

En comparant cet article avec l'article 5 de la loi du 30 mars 1831, on voit qu'en Cochinchine il manque aux opérations d'expertise un des agents qui y figurent dans la métropole, à savoir, le représentant de l'administration des Domaines ; en outre, l'article 83 ne spécifie point, comme fait la loi de 1831, que le serment des experts sera prêté entre les mains du juge.

327. — Les articles 84, 85 et 86 ne présentent aucune différence avec les articles 6, 7 et 8 de la loi de 1831.

328. — ART. 87. — Le juge dressera procès verbal de la descente sur les lieux.

329. — L'article 88, 1^{er} alinéa, reproduit exactement l'article 9 de la loi de 1831.

Le 2^e alinéa ajoute :

Dans ce cas, la purge des privilèges et hypothèques a lieu suivant les formes abrégées établies à l'article 19 ci-dessus (l'article 19 du décret dont nous nous occupons n'est que la répétition de l'art. 19 de la loi du 3 mai 1841).

330. — Les articles 89 et 90 correspondent à l'article 10 de la loi du 30 mars 1831 sauf les différences suivantes :

La loi de 1831, parlant du procès-verbal du juge, faisait expressément un devoir à ce magistrat d'assister à toutes les opérations de l'expertise. Le décret de 1878 lui impose par un article spécial (87 ci-dessus) la rédaction d'un rapport, mais ne lui enjoint pas formellement d'être présent à tous les détails de l'expertise.

C'est là une omission regrettable.

Il en est une autre. L'article 10 de 1831 dit que le jugement autorisera le préfet

à se mettre en possession, à la charge : 1° de payer sans délai l'indemnité de déménagement, *soit au propriétaire, soit au locataire....*

L'article 90 du décret de 1878 ne fait pas mention du locataire et dit simplement que le jugement

autorisera l'administration à se mettre en possession à la charge : 1° de payer sans délai l'indemnité de déménagement due *au propriétaire...*

Au moins, l'article 90 précise en termes formels l'effet du jugement mieux que ne faisait la loi de 1831 :

Le même jugement *prononce l'expropriation* pour cause d'utilité publique des terrains ou bâtiments indiqués dans les arrêtés du gouverneur.

331. — Sur les voies de recours permises contre le jugement d'expropriation, la loi du 30 mars 1831 disait, article 10 *in fine* :

Le jugement sera exécutoire nonobstant appel ou opposition.

Plus humaine, la loi du 3 mai 1841 (art. 20 applicable aux travaux de fortification en vertu de l'art. 76, 3^e alin.) décida que le jugement pourrait faire l'objet d'un recours en cassation qui serait introduit et sur lequel il serait statué dans les délais qu'elle déterminait. C'était concilier les intérêts des propriétaires et ceux du service expropriant.

Le décret du 18 février 1878 consacre pour la Cochinchine (art. 20) le système de la loi générale de 1841 sous cette réserve que, dans la colonie, le recours en cassation est remplacé par le recours en annulation devant la Cour d'appel (1).

(1) ART. 20. — Le jugement ne pourra être attaqué que par la voie

L'article 91 du décret déclare les dispositions de l'article 20 applicables à la matière spéciale des travaux de fortification urgents : ainsi avait fait l'article 76 de la loi du 3 mai 1841. Seulement, l'article 91 n'est pas un simple renvoi à l'article 20, il abrège les délais impartis par cet article et précise le point de départ :

ART. 91. — Le jugement ne pourra être attaqué que par la voie indiquée par l'article 20, dont toutes les dispositions sont applicables à la matière spéciale réglée par le présent chapitre.

Toutefois, le recours devra avoir lieu *dans les quarante-huit heures* de la notification du jugement ; et *dans la huitaine de la notification dudit recours*, les pièces seront adressées à la Cour d'appel, *qui statuera dans la quinzaine suivante*.

Le délai de quarante-huit heures pour se pourvoir contre le jugement ne court que du jour où se trouvent remplies les formalités de publications et d'affiches prescrites par l'article 15 du présent décret.

332. — L'article 92 rend applicables aux travaux militaires les articles 16, 17 et 18 du décret (identiques aux mêmes numéros de la loi du 3 mai 1841). L'article 76 de la loi du 3 mai 1841 avait édicté une semblable mesure en son troisième alinéa ; mais il avait eu soin de viser aussi l'article 19, ce que ne fait pas le décret de 1878, à tort, selon nous. Car, faute de cette référence à l'article 19, il y a incertitude sur le point de savoir si l'administration n'est pas obligée,

du recours en annulation devant la Cour d'appel et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme du jugement.

Le recours aura lieu dans les trois jours, à dater de la notification du jugement, par déclaration au greffe du tribunal. Il sera notifié dans la huitaine soit à la partie, au domicile indiqué en l'article 16, soit au directeur de l'intérieur ou au maire de Saigon, s'il s'agit de travaux de la ville, le tout à peine de déchéance.

Dans la quinzaine de la notification du recours, les pièces seront adressées à la Cour d'appel qui statuera dans le mois suivant.

L'arrêt, s'il est rendu par défaut à l'expiration de ce délai, ne sera pas susceptible de recours en cassation.

même dans le cas où l'indemnité n'excède pas 500 francs, d'exiger la délivrance d'un certificat négatif avant d'effectuer le paiement.

333. — L'article 11 de la loi de 1831 décidait que l'indemnité provisionnelle, quand elle n'excédait pas 100 francs, pouvait être payée sans production d'un certificat d'affranchissement d'hypothèque et sans formalité de purge hypothécaire; mais que, si elle excédait cette somme, le paiement ne pourrait en être exigé par les intéressés que dans un délai de trois mois. La concession de ce délai avait pour but (ci-dessus, n° 227) de permettre à l'Etat expropriant de faire fixer l'indemnité définitive et de se soustraire ainsi, pour les indemnités élevées, au danger de l'insolvabilité de l'exproprié pour le cas où, l'indemnité définitive étant inférieure à la provision, il eût fallu faire reverser au Trésor la différence.

L'article 93 du décret de 1878 n'a pas pris souci d'éviter au Trésor le risque de l'insolvabilité des expropriés et les ennuis de versements toujours possibles; il décide en effet que l'indemnité provisionnelle, quel qu'en soit le chiffre, pourra être exigée par l'ayant-droit à l'expiration du délai imparti aux créanciers hypothécaires pour s'inscrire :

ART. 93. — A l'expiration du délai de quinzaine prescrit par l'article 17, l'indemnité provisionnelle sera exigible de plein droit, à moins qu'il n'y ait des inscriptions ou des saisies-arrêts ou oppositions. Dans ce cas, elle sera consignée pour être ultérieurement remise ou distribuée selon les règles du droit commun.

Et l'article 96, prévoyant expressément le cas où l'indemnité définitive est inférieure à l'indemnité provisionnelle, tire la conséquence :

Si elle est inférieure, le propriétaire devra restituer la différence.

334. — Les articles 94, 95, 96 et 97 correspondent :

l'article 94, à l'article 11, 1^{er} alinéa, de la loi du 30 mars 1831, avec cette précision que la consignation ou le paiement de l'indemnité provisionnelle par l'administration n'emporte pas plus acquiescement de sa part à la fixation faite par le tribunal que l'acceptation de la même indemnité par les expropriés ne fait obstacle à la fixation de l'indemnité définitive ;

l'article 95, à l'article 76, 2^e alinéa, de la loi du 3 mai 1841 relatif à la fixation de l'indemnité définitive par le jury ;

l'article 96, à l'article 12 *in fine* de la loi du 30 mars 1831 relatif au paiement ou à la consignation de l'excédent de l'indemnité définitive sur l'indemnité provisionnelle, avec cette précision, signalée ci-dessus, que si l'indemnité définitive est inférieure à l'indemnité provisionnelle (il eût fallu ajouter encore : *et si cette dernière a été payée*), le propriétaire devra restituer la différence ;

l'article 97, à l'article 76, 3^e alinéa, de la loi du 3 mai 1841.

335. Critique résumée. — En résumé, à part quelques additions heureuses ou quelques modifications non critiquables aux textes des lois métropolitaines, le décret de 1878 s'écarte de ces lois par un certain nombre d'omissions qui ne paraissent pas justifiées : suppression de l'intervention du ministère public ; absence du représentant de l'administration des domaines à l'expertise ; omission de la désignation du fonctionnaire qui doit recevoir le serment des experts ; lacune dans le texte, lequel n'oblige pas formellement le juge à assister à toutes les opérations ; autre lacune dans le texte, lequel ne spécifie pas que l'indemnité de démenagement devra, le cas échéant, être payée au locataire ; incertitude sur les obligations de l'administration pour le paiement des indemnités qui n'excèdent pas 500 francs ;

obligation pour l'administration de payer les indemnités provisionnelles sans délai, quel qu'en soit le chiffre.

Nous estimons qu'il eût convenu, dans l'adaptation qui a été faite à la Cochinchine des lois françaises sur l'expropriation, de ne pas laisser de côté des dispositions qui n'ont été votées en leur temps qu'après des études et des discussions approfondies.

336. — La section II du chapitre II du titre VII du 18 février 1878 traite de l'occupation temporaire pour travaux militaires urgents. La question des occupations temporaires est en dehors du cadre que nous nous sommes tracé.

337. Tunisie. — En Tunisie, l'expropriation est soumise au décret du 5 septembre 1905 (6 rēdjeb 1323, *Journ. off. Tunisien* du 13 septembre 1905, p. 732). Elle s'opère, dans chaque cas d'espèce, non par l'autorité de justice, mais par un décret beylical. A cet égard, l'Algérie et la Tunisie ont une pratique commune; l'autorité administrative exerce, dans ces deux pays, le pouvoir de dépossession forcée qui n'appartient qu'aux tribunaux dans la métropole et dans ses colonies.

La seule question que nous voulions poser à propos de la Tunisie est la suivante : les immeubles acquis, les ouvrages construits dans la Régence sur les fonds du budget de la France, notamment sur les fonds du budget de la guerre, font-ils partie du domaine militaire français ? Il semble que l'on doive répondre par la négative.

Le traité du 12 mai 1881, dit traité du Bardo, conclu entre les États français et tunisien « désireux de resserrer leurs anciennes relations d'amitié et de bon voisinage », n'a pas eu pour effet de supprimer l'autonomie du pays protégé au profit du pays protecteur. C'est une convention aux termes de laquelle l'Etat protégé, bien loin de consentir à disparaître

tre, veut au contraire vivre et progresser, mais sent bien aussi qu'il ne dispose pas de la force suffisante pour se réformer et garantir en même temps l'existence de son individualité. Dès lors, cet Etat trop faible se cherche, dans les nationalités voisines de lui, un protecteur et comme un tuteur qui joindra son action à la sienne afin de la renforcer, à la condition, bien entendu, de jouir dans l'Etat protégé d'une situation privilégiée. Il y a donc, dans le traité du Bardo, comme dans toute convention diplomatique établissant un protectorat, quelque chose de la tutelle, quelque chose aussi du contrat de société.

En ce qui concerne plus particulièrement la question domaniale, il est dit dans le traité du Bardo (art. 2) que

S. A. le Bey de Tunis consent à ce que l'autorité militaire française fasse occuper les points qu'elle jugera nécessaires pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité des frontières et du littoral.

C'était donner carte blanche au gouvernement français pour exécuter tous les ouvrages défensifs qu'il jugerait utiles et installer les établissements militaires nécessaires. Mais, aux frais de qui ? Cela n'est pas spécifié. Ce qui est exprès, c'est que le bey de Tunis donne seulement un *droit d'occupation* et qu'il est ajouté que

cette occupation cessera lorsque les autorités françaises et tunisiennes auront reconnu d'un commun accord que l'administration locale est en état de garantir le maintien de l'ordre.

Quand donc le bey de Tunis prononce des expropriations d'immeubles dont le budget de la guerre français supporte tous les frais, ces immeubles ne deviennent pas, de ce fait, des dépendances du domaine militaire français (1) ; ils entrent dans le domaine de la Régence ;

(1) On pourrait nous opposer le texte de l'article 30 du décret

le ministère de la guerre français est un simple bailleur de fonds qui fait des avances en deniers au gouvernement tunisien, quitte à compter plus tard au cas où l'occupation militaire viendrait jamais à cesser. Seulement, il est évident que l'occupation ne sera jamais déclarée inutile ; dès lors, le règlement de comptes n'interviendra jamais non plus. Au reste, plus l'occupation dure, plus grands sont les services rendus par l'Etat protecteur à l'Etat protégé, plus grande devient de jour en jour la dette de la Régence vis-à-vis de la France. Cette dette paraît même, d'ores et déjà, si considérable qu'elle ne puisse être soldée en deniers. En conséquence, plus l'Etat français créancier prête au gouvernement tunisien débiteur, plus il consolide sa situation en Tunisie ; le royaume tout entier lui est affecté en gage et le bey n'en est vraiment qu'un simple possesseur.

338. — En tout cas, il est indiscutable que les immeubles d'origine tunisienne mis à la disposition des services militaires français ne le sont jamais qu'à titre de concession d'occupation. Par le décret du 2 septembre 1886 (Bompard, *Législation de la Tunisie*) il fut décidé que le gouvernement tunisien ferait procéder à la remise régulière, à l'autorité militaire française, de tous les immeubles appartenant au domaine de l'Etat (1) occupés, à la date du 1^{er} avril 1886, par les troupes et services de la division d'occupation, et que, par l'effet de cette remise, il y aurait substitution pure et simple de l'autorité militaire française au droit du gouvernement tunisien. Mais ce n'était pas une collation du droit

susvisé du 5 septembre 1905, 2^e alinéa :

« En ce qui concerne les expropriations faites au profit de l'Etat français, le gouvernement tunisien effectuera tous paiements utiles. »

Nous croyons que cette expression signifie simplement : expropriations prononcées à la demande et à la diligence de l'Etat français.

de propriété que cette remise. Car, il est dit tout de suite après (art. 3) :

Dans le cas où l'autorité militaire française viendrait à reconnaître par la suite que certains des immeubles réunis ont cessé de lui être utiles, il en sera fait remise au gouvernement tunisien.

Le décret du 2 septembre 1886 a été abrogé par celui du 18 octobre 1906, où la disposition dont il s'agit est maintenue (art. 5).

CHAPITRE IV

QUESTIONS DIVERSES.

1. — Des acquisitions d'immeubles dont le prix n'est pas supérieur à 500 francs.
2. — Des salaires des conservateurs des hypothèques.
3. — De la passation des actes : intendants, sous-préfets, maires et adjoints.

1. — DES ACQUISITIONS D'IMMEUBLES DONT LE PRIX N'EST PAS SUPÉRIEUR A 500 FRANCS

a) — *Acquisitions purement amiables.*

339. **Pratique irrégulière de l'administration de la guerre.**— L'administration de la guerre ne fait pas toujours déclarer l'utilité publique de l'acquisition des immeubles qui lui sont nécessaires ; elle ne bénéficie pas alors des dispositions inscrites en sa faveur dans les lois de 1831 et de 1841 ; elle reste soumise au droit commun, notamment en ce qui concerne la purge des hypothèques. Or, si les frais de purge ne paraissent pas excessifs quand ils s'appliquent à des acquisitions d'un grand prix, leur disproportion éclate au contraire dès qu'il s'agit d'acquisitions minimales. Alors, les frais égalent le prix de l'immeuble et le dépassent souvent.

Aussi l'administration de la guerre a-t-elle préféré de tout temps, dans le cas d'acquisitions d'immeubles de peu d'importance, payer sans purger et s'exposer ainsi à payer deux fois plutôt que d'engager la procédure de la purge, coûteuse

et longue, surtout en ce qui a trait aux hypothèques légales. Mais, par contre, les règles de la comptabilité publique veulent que les paiements soient faits entre les mains des véritables ayants droit de façon qu'il ne puisse être exercé aucun recours contre le Trésor à raison de paiements indûment effectués.

Il y avait donc méconnaissance des règles de la comptabilité publique lorsque les payeurs versaient le prix d'immeubles acquis par l'Etat entre les mains des vendeurs sans exiger d'eux la production d'un certificat négatif d'inscriptions hypothécaires, puisque, en cas d'inscriptions existant sur un immeuble, ce n'est pas le vendeur qui est le véritable créancier du prix de cet immeuble, c'est le créancier hypothécaire.

La pratique administrative dont nous parlons, conforme à l'intérêt bien entendu du Trésor, mais contraire aux règlements sur la comptabilité publique, était irrégulière. Elle fut dénoncée à l'attention du ministre des finances en 1841. Cette année-là, le payeur des Pyrénées-Orientales refusa le paiement de mandats émis par le directeur des fortifications à Perpignan pour des acquisitions de terrains réalisées dans la place de Prats-de Mollo, parce que la purge des hypothèques légales n'avait pas été effectuée (1). Le Ministre de la guerre en rendit compte au Ministre des finances qui lui répondit à la date du 18 août 1841 :

...De toutes les dispositions des lois exceptionnelles qui régissent les acquisitions de terrains pour les fortifications, je n'en vois aucune, Monsieur et cher collègue, qui puisse être appliquée régulièrement aux cessions de gré à gré et sans déclaration préalable d'urgence ou d'utilité publique. La loi du 30 mars 1831 avait dispensé des formalités hypothécaires les acquisitions de

(1) Les mandats ne montaient ensemble qu'à la somme de 95 francs et le prix d'une des parcelles de terrain acquises ne s'élevait même qu'à 10 francs.

100 francs et au-dessous et cette limite a été portée à 500 francs par la loi du 3 mai 1841 ; mais cette faculté est évidemment restreinte aux cas d'utilité publique préalablement déclarée.

Une disposition réglementaire spéciale pour les acquisitions de gré à gré paraîtrait donc nécessaire. Comme il s'agit d'acquisitions faites au nom de l'Etat et payées des deniers du Trésor, l'autorisation ministérielle pourrait paraître suffisante pour dispenser, dans certains cas, l'administration de remplir les formalités du droit commun ; cependant, une telle exception à la règle générale ayant le caractère d'un règlement d'administration publique et paraissant, sous ce rapport, devoir être soumise préalablement à l'avis du Conseil d'Etat, semblerait plus convenablement placée dans une ordonnance royale, et il vous appartiendra d'en préparer le projet...

340. Régularisée par l'arrêté du 30 juillet 1848.— Malgré les instances réitérées du service du génie et par suite des lenteurs inexplicables de la direction de la comptabilité générale que le ministre de la guerre chargea de préparer le projet d'ordonnance demandé par le ministre des finances, la situation ne fut régularisée qu'en 1848 par un arrêté du 30 juillet du président du conseil chargé du pouvoir exécutif dont nous citons la disposition principale :

ART. 1^{er}. — A l'avenir, le prix des acquisitions immobilières faites à l'amiable pour le compte de l'administration de la guerre et dont la valeur n'excédera pas 500 francs pourra être payé sans que les formalités de la purge des hypothèques légales aient été préalablement accomplies.

Toutefois, le prix de ces acquisitions ne sera payé qu'après la transcription de l'acte de vente au bureau des hypothèques et sur la production d'un certificat négatif délivré dans la quinzaine de la transcription.

341. — Ainsi, en matière *d'acquisitions purement amiables* dont le prix n'est pas supérieur à 500 francs, l'administration peut, si elle le veut, se dispenser des formalités de la purge des hypothèques légales (1). Quant aux hypothèques

(1) La disposition de l'article 19, 2^e alinéa, de la loi du 3 mai 1841

assujetties à l'inscription, le droit commun est formellement maintenu il consistait alors dans le régime des articles 834 et 835 du Code de procédure civile) ; l'agent du Trésor ne versera les deniers entre les mains des vendeurs que si les vendeurs lui représentent un certificat de non-existence d'inscriptions délivré quinze jours après la transcription des actes de vente, c'est-à-dire à un moment où il ne peut plus être pris utilement d'inscriptions sur les immeubles vendus (1).

342.— Quand, dans le système de l'arrêté du 3 juillet 1848, l'administration de la guerre se dispense de la purge des hypothèques légales, elle le fait à ses risques et périls ; les droits des tiers sont réservés dans ce cas, bien que l'arrêté ne le dise pas expressément, car les tiers ne peuvent pas se prémunir contre l'effet d'actes qui ne leur ont pas été notifiés ; de tels actes sont pour eux inexistantes : *paria sunt non esse et non significari*. Aussi l'administration est-elle libre, si elle le juge préférable, de faire le nécessaire pour amener les créanciers à hypothèque légale à s'inscrire. Une circulaire du 22 novembre 1848 adressée par le ministre de la guerre aux directeurs des fortifications faisait ressortir nettement dans les termes suivants le caractère facultatif de l'arrêté du 3 juillet 1848 :

..... Comme cet arrêté est rédigé dans des termes facultatifs et non absolus, vous aurez soin, pour éviter toute difficulté de la part des payeurs du Trésor, que les mandats de paiement que vous délivrerez relativement aux acquisitions dont il s'agit, con-

est beaucoup plus large puisqu'elle dispense les acquisitions d'immeubles, *déclarées d'utilité publique*, de toute espèce de formalités relatives à la purge, et ce, non seulement en ce qui concerne les hypothèques légales, mais aussi bien en ce qui concerne les hypothèques soumises à l'inscription.

(1) Depuis la loi du 23 mars 1855, aux termes de laquelle la transcription arrête les inscriptions, le certificat négatif requis par l'administration peut être retiré immédiatement après la transcription.

tiennent une mention indiquant que l'administration a entendu user de la faculté qui lui est donnée par le dit arrêté.

343. Peu d'acquisitions purement amiables sont faites pour le compte de la guerre. — L'administration de la guerre réalise peu d'acquisitions purement amiables, selon le droit commun. Elle préfère, par l'émission d'un décret déclaratif de l'utilité publique, bénéficier des dispositions de la loi du 3 mai 1841 et en particulier de l'article 17 de cette loi qui renferme dans un délai maximum de quinze jours l'inscription de toutes hypothèques, légales, judiciaires ou conventionnelles.

Il est encore un autre motif, non moins puissant, pour lequel l'administration militaire préfère la loi de 1841 : c'est qu'elle veut faire bénéficier les propriétaires qu'elle dépouille de la disposition de l'article 58 :

Les actes faits en vertu de la présente loi seront visés pour timbre..... gratis.....

Au contraire, si l'acquisition a lieu suivant le droit commun, les actes doivent être rédigés sur papier timbré, et le timbre est dans ce cas à la charge du vendeur (loi du 13 brumaire an VII, art. 29). Il est donc arrivé assez souvent que les frais de timbre étaient supérieurs au prix même du terrain acquis ; dans ce cas, il fallait majorer le prix du terrain et y ajouter les frais de timbre ; en sorte que si les vendeurs, en fin de compte, satisfaisaient à la loi en fournissant eux-mêmes le papier timbré, il n'en était pas moins vrai que le timbre était payé par l'Etat et que le Trésor rendait d'une main ce qu'il percevait de l'autre. C'est là une opération parfaitement inutile, dangereuse même, puisqu'on peut arriver ainsi à relever artificiellement dans une région le prix de la terre et accroître les exigences des propriétaires.

b). — *Acquisitions déclarées d'utilité publique.*

344. L'administration de la guerre ne profita pas jusqu'en 1879 de la dispense de purge (loi du 3 mai 1841, art. 19, § 2). — La loi de 1841 (art. 19, § 2) avait dispensé l'administration de l'accomplissement des formalités tendant à l'inscription des hypothèques et prévues aux articles 15 et 16, quand il s'agirait d'acquisitions dont le prix ne serait pas supérieur à 500 francs. L'administration de la guerre ne profita pas de la dispense accordée par la loi, du moins jusqu'en 1879. On en trouve la preuve dans une circulaire du 11 août 1848 par laquelle le ministre de la guerre transmettait aux préfets des départements et aux directeurs des fortifications l'arrêté du 30 juillet dont nous avons parlé à l'article précédent. Le ministre disait :

..... Vous remarquerez, au surplus, que cet arrêté ne s'applique qu'aux acquisitions *purement amiables* et non à celles préalablement *déclarées d'utilité publique ou d'urgence*, lesquelles sont régies par les dispositions spéciales de la loi du 3 mai 1841. Jusqu'à présent, l'administration de la guerre a soumis ces acquisitions, quel qu'en fût le prix, aux règles posées dans les articles 15 et 16 de cette loi, sans entendre profiter de la dispense facultative insérée dans l'article 19 pour les acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de 500 francs ; comme les formalités tracées aux articles précités sont peu dispendieuses, qu'elles n'entraînent que de courts délais, et que d'ailleurs leur accomplissement rentre dans l'esprit de l'arrêté du président du conseil qui a voulu maintenir la garantie résultant de la transcription hypothécaire et du certificat délivré après la quinzaine de cette transcription, vous continuerez à remplir ces formalités sur toutes les acquisitions déclarées d'utilité publique ou d'urgence, sans aucune distinction.

345. *Protestations des conservateurs des hypothèques ; la circulaire du 12 avril 1879.* — La dispense inscrite dans l'article 19 de la loi de 1841 restait donc lettre morte. Mais les conservateurs des hypothèques, obligés de trans-

crire gratuitement les contrats ou jugements translatifs de propriété et de délivrer, toujours gratuitement, des certificats hypothécaires à la suite de ces transcriptions, protestèrent vivement auprès du ministre des finances en raison de la besogne écrasante et non rémunérée que leur imposait la loi, spécialement en ce qui concernait les acquisitions faites dans un intérêt militaire. Le ministre des finances se fit l'écho de ces doléances auprès du ministre de la guerre et lui demanda (lettre du 23 janvier 1877) s'il ne serait pas possible, pour les acquisitions d'une faible importance,

soit de dispenser les conservateurs de délivrer des états ou certificats négatifs d'inscriptions et de transcriptions, soit, tout au moins, de limiter ces états ou certificats aux vendeurs, sans remonter aux précédents propriétaires de l'immeuble.

Le ministre de la guerre fit droit à cette demande, et dans une circulaire du 12 avril 1879, porta à la connaissance des directeurs du génie la décision suivante :

Je vous ferai remarquer..... qu'à l'égard des immeubles acquis en vertu d'un décret déclaratif d'utilité publique, il n'y a pas lieu, conformément au deuxième paragraphe de l'article 19 de la loi du 3 mai 1841, de remplir sur les actes de vente, si le prix ne s'élève pas au-dessus de 500 francs, les formalités de publication, d'affiche et d'insertion au journal mentionnées au premier paragraphe de l'article 15 ; mais que, pour concilier les dispositions de cette loi avec celles de la loi du 23 mars 1855 sur la transcription en matière hypothécaire, il convient néanmoins de faire transcrire ces actes au bureau des hypothèques, sans, toutefois, requérir aucun certificat hypothécaire.

346. — La pratique administrative est donc fixée ainsi qu'il suit : s'agit-il d'acquisitions *purement amiables* ? Les agents du génie se conforment à l'arrêté du 30 juillet 1848 : ils ne se préoccupent pas des hypothèques légales ; quant

aux autres, pour mettre leur administration à couvert, ils font transcrire les actes de vente et requièrent des certificats hypothécaires à la suite de la transcription (1).

S'agit-il d'acquisitions déclarées d'utilité publique ? Les agents du génie font transcrire le contrat de vente et ne requièrent pas d'état hypothécaire.

347. Critique de la pratique administrative fixée par cette circulaire.— Nous n'avons rien à dire sur la pratique suivie en matière d'acquisitions purement amiables. Elle est conforme aux règlements. Mais, quand il s'agit de cessions amiables après déclaration d'utilité publique, nous nous demandons pourquoi l'administration *fait transcrire sans publier, afficher et insérer, au préalable*. La circulaire du 12 avril 1879 dit que c'est pour concilier les dispositions de la loi du 3 mai 1841 avec celles du 23 mars 1855. Voilà qui n'est guère explicite. Il nous semble que le rédacteur de la dite circulaire a obéi à cette idée fausse que, depuis la loi de 1855, la transcription serait devenue nécessaire pour que la mutation fût consommée même *inter partes*. A supposer qu'il ne soit pas tombé dans cette erreur et qu'il ait bien connu l'effet de la transcription, qui est de rendre opposable aux tiers une translation de propriété réalisée entre les parties contractantes, nous voyons moins encore le motif qui a pu le conduire à *maintenir la seule transcription* en supprimant les formalités préalables de publication, d'affiche et d'insertion au journal. Serait-ce pour arrêter le cours des inscriptions hypothécaires ? Mais, il convient de rappeler que, dans le droit tout spécial de la loi de 1841 (auquel la loi de 1855 n'a pas dérogé), il faut, pour que le cours des inscriptions hypothécaires soit arrêté, qu'il y ait, non pas transcription pure et simple, mais transcription

(1) Nous disons *à la suite de la transcription*, attendu que, d'après la loi du 23 mars 1855, la transcription arrête les inscriptions *ipso facto*.

précédée de formalités, puis, bien entendu, expiration d'un délai de quinzaine. Nous ne saurions trop le répéter, la transcription qui, dans ce droit tout spécial, a pour effet d'impartir un délai de quinzaine aux créanciers non inscrits, n'est pas la transcription effectuée tout de suite après la passation de la convention amiable, comme le veut la circulaire de 1879. La transcription qui a pour effet de marquer le point de départ du délai, c'est celle qui a été précédée des formalités de publication, d'affiche et d'insertion prévues à l'article 15. Car l'article 16 dit formellement (et cette disposition a été rendue applicable aux conventions amiables par l'article 19, § 1) :

Le jugement sera, *immédiatement après l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 15 de la présente loi*, transcrit...

348. — La circulaire du 12 avril 1879 est en contradiction avec celle du 7 juin 1853 dont la doctrine paraît beaucoup plus sûre.

Des préfets ayant cru que la transcription pouvait être effectuée avant l'accomplissement ou pendant le cours des formalités de publication, le ministre de la guerre fit parvenir à ces hauts fonctionnaires, par une circulaire du 7 juin 1853, les instructions suivantes :

Monsieur le préfet, la Cour des comptes a remarqué, dans le cours de ses vérifications, qu'en matière de cession de terrains pour cause d'utilité publique, la transcription des actes de vente avait parfois précédé l'accomplissement des formalités de publication prescrites par le premier paragraphe de l'article 15 de la loi du 3 mai 1841 et elle a exprimé l'opinion que, dans une matière de cette importance et pour éviter toute contestation, il serait prudent et en même temps plus régulier que *la transcription des contrats d'acquisition n'eût jamais lieu, conformément à la loi précitée, qu'après l'accomplissement des formalités d'annonce, d'affiche et d'insertion*, de manière que la date de la transcription fût toujours le point de départ certain du délai de quinzaine dans lequel les privilèges et hypothèques doivent être inscrits.

Par une circulaire du 13 février 1853, M. le ministre des finances a rappelé à MM. les payeurs que ces principes étaient les seuls qu'ils pussent suivre en pareille matière et il les a prévenus que, dans le cas où la transcription n'aurait pas eu lieu à son ordre, ils ne devraient pas hésiter à exiger une transcription nouvelle et un nouveau certificat du conservateur des hypothèques....

349. — Par conséquent, nous estimons que la transcription qui n'a pas été précédée des formalités essentielles de l'article 15 n'a aucun effet à l'encontre des créanciers hypothécaires (1). Elle est frustratoire.

Si le ministre de la guerre voulait profiter de la dispense inscrite à l'article 19, § 2, de la loi de 1841, il n'avait qu'à en profiter entièrement en ne publiant ni ne transcrivant. Au lieu de cela, il a cru pouvoir scinder en deux des formalités qui forment bloc : il s'est dispensé de la publication des cessions amiables et a continué de faire la transcription. Crépon (*Code annoté de l'expropriation*, p. 101, n^{os} 15 et 17) dit très bien que la dispense de l'article 19 est une faculté à laquelle l'administration est libre de renoncer, et qu'elle y renonce en remplissant les formalités de la purge, c'est-à-dire, *en publiant* et faisant transcrire, etc. (2).

(1) On ne saurait objecter que la transcription, sans formalités de publication préalable, arrête en tout cas les revendications des tiers et qu'elle est à leur égard l'affirmation du droit de propriété de l'Etat. L'article 18 (applicable aux cessions amiables en vertu de l'article 19, § 1) ne dit-il pas que

« Les actions en résolution, en revendication et toutes autres actions réelles ne pourront arrêter l'expropriation, ni en empêcher l'effet. « Le droit des réclamants sera transporté sur le prix, et l'immeuble en demeurera affranchi ? »

Dans le droit commun, la transcription est le préliminaire, le premier acte de la purge. Dans le droit spécial de l'expropriation, la transcription n'est pas au premier plan ; elle ne vient qu'après les publications ; elle est un acte d'une procédure déjà commencée.

(2) Dall., *Rép.*, V^o *Expropriation pour cause d'utilité publique*, n^o 365, dit de même :

« Lorsque l'administration, après avoir payé entre les mains du

Du reste, les tiers, à supposer que l'on se préoccupe d'eux, ont le droit d'être avertis de la cession amiable par le moyen des formalités de publication, aussi bien, et même davantage, quand leur gage a une valeur égale ou inférieure à 500 francs que quand il a une valeur supérieure.

350. — Si le lecteur veut se reporter maintenant à la circulaire du 11 août 1848 (ci-dessus, n° 344), il apercevra tout de suite combien est critiquable le passage que nous avons cité. Le ministre dit que son administration continuera, en cas d'acquisitions précédées de la déclaration d'utilité publique, à ne pas profiter de la dispense inscrite à l'article 19 de la loi de 1841, parce que l'accomplissement des formalités prévues aux articles 15 et 16 rentre *dans l'esprit de l'arrêté du président du conseil* du 30 juillet 1848. C'est là, à n'en pas douter, une grave erreur d'interprétation. Pourquoi, en effet, l'arrêté du 30 juillet 1848 a-t-il maintenu la transcription et la délivrance de l'état hypothécaire par le conservateur, au moins pour les hypothèques sujettes à inscription ?

Le motif en est évident : c'est que l'arrêté en question s'occupe d'acquisitions purement amiables, non déclarées d'utilité publique, dont la réalisation n'emporte pas extinction de tous droits réels des tiers, notamment du droit de suite des créanciers hypothécaires. Il importe donc à l'Etat, quand il traite ainsi de particulier à particulier, de fixer la condition de l'immeuble au moins au regard des créanciers hypothécaires ; et pour ce faire, il n'a d'autre moyen que de remplir la formalité qui arrête le cours des inscriptions, à savoir, la transcription. Une fois la transcription effectuée, l'Etat saura s'il y a des créanciers inscrits et, dans l'affirmative, il prendra les précautions nécessaires pour ne pas être évincé plus tard par eux. En un mot, il faut que l'Etat

« vendeur, apprend qu'il existe des créanciers hypothécaires, elle
« doit immédiatement faire les publications prescrites par l'article 15,
« § 1... puis faire transcrire le traité. »

transcrire, quand il s'agit d'acquisitions purement amiables, parce que les créanciers hypothécaires pourraient exercer à son encontre leur droit de suite (1).

Au contraire, la transcription n'est pas nécessaire quand l'utilité publique a été déclarée, parce que l'Etat ne peut plus être dépossédé par les créanciers hypothécaires ; il s'expose seulement, en ne se préoccupant pas de tels créanciers, à payer deux fois.

Il n'est donc pas exact de dire que l'accomplissement des formalités des articles 15 et 16 de la loi de 1841 rentre dans l'esprit de l'arrêté de 1848 : l'arrêté de 1848 a pourvu à une situation plus délicate et plus périlleuse pour l'Etat que celle où le place la loi de 1841. Il n'y avait rien à inférer de l'arrêté de 1848 pour l'application de la loi de 1841.

351. — Il est bien entendu que les formalités des articles 15 et 16 ne peuvent être omises que si les propriétaires traitent à l'amiable avant jugement. Car, s'il y a jugement d'expropriation, comme l'administration ne sait nullement, par ce jugement, à quel taux s'élèvera l'indemnité, elle est obligée de le publier, de l'afficher, de l'insérer au journal, de le notifier et de le transcrire. Seulement, elle ne requiert pas immédiatement du conservateur la délivrance d'un état hypothécaire. Elle attend que l'indemnité soit fixée ou par le jury ou par règlement amiable. Puis, si cette indemnité n'est pas supérieure à 500 francs, elle profite de la dispense inscrite à l'article 19, § 2, non en ce qui concerne les for-

(1) C'est vrai en théorie, mais en pratique l'Etat n'a pas à craindre l'exercice du droit de suite des créanciers hypothécaires. Un créancier hypothécaire fera revendre l'immeuble, qui lui sert de gage, sur le tiers acquéreur, quand il y a eu collusion entre son débiteur et le tiers acquéreur et que l'immeuble a été vendu à vil prix. Mais comme l'Etat paie toujours les terrains un peu au-dessus de leur valeur, le créancier ne fera jamais revendre aux enchères, il serait obligé de mettre lui-même une enchère d'un dixième (C. civ., art. 2183, 2°), en sorte que le bien lui resterait pour compte.

malités de publication et de transcription, puisqu'elles ont été forcément accomplies, mais en négligeant de se rendre compte de la condition hypothécaire des immeubles fixée au moyen de ces formalités. C'est là une utilisation réduite de la dispense de l'article 19, § 2, que savent grandement apprécier les conservateurs des hypothèques.

2. — DES SALAIRES DES CONSERVATEURS DES HYPOTHÈQUES.

352. L'article 58 de la loi du 3 mai 1841 aggravé par le ministre des finances. — L'objet de ce travail, qui est de mettre en lumière les textes spéciaux relatifs au domaine militaire, ne nous permet pas d'entreprendre une étude de l'article 58 de la loi du 3 mai 1841. Nous tenons seulement à faire connaître que l'obligation imposée aux conservateurs des hypothèques, par ledit article, de transcrire gratuitement les actes d'acquisitions d'immeubles réalisées pour le compte de l'Etat provoqua de bonne heure des protestations de ces fonctionnaires. Or, ces protestations prirent naissance à l'occasion de l'énorme surcroît de travail imposé aux conservateurs par les acquisitions d'immeubles faites dans un intérêt militaire. Les conservateurs avaient d'autant plus sujet de se plaindre que des circulaires du ministre des finances en date des 24 juillet 1837 (1) et du 16 novembre 1842 (2) avaient décidé qu'il ne leur serait payé aucun salaire

soit pour le dépôt ou la transcription des contrats ou jugements, soit pour la délivrance des états d'inscriptions ou des certificats négatifs, de même que pour toute autre espèce de renseignements, lorsqu'il s'agit d'acquisitions faites pour le

(1) V. le texte dans Dalloz, *Rép.*, V^o *Expropriation pour cause d'utilité publique*, n^o 841.

(2) V. le texte dans Dalloz, *Rép.*, V^o *Privilèges et hypothèques*, n^o 2873.

compte de l'Etat par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette disposition avait même été étendue par la suite aux acquisitions faites par l'Etat sans déclaration préalable d'utilité publique (décision du 15 novembre 1849).

Ainsi, la loi de 1841 qui imposait seulement la transcription gratuite, avait été singulièrement aggravée pour les conservateurs par l'administration des finances.

353. Doléances des conservateurs des hypothèques. — Le ministre des finances lui-même exposait comme il suit, dans une lettre du 25 janvier 1877 au ministre de la guerre, les doléances du conservateur des hypothèques de Saint-Mihiel :

Pour rendre plus sensibles par un exemple les inconvénients dont se plaint le conservateur, je mets sous vos yeux la copie d'une réquisition déposée au bureau des hypothèques, avec le résumé des formalités qui en ont été la suite. Il ressort de cette réquisition que, le 11 novembre 1875, il a été remis au conservateur à Saint-Mihiel, pour être transcrits, cinquante-quatre actes relatifs à l'acquisition des terrains (1) de la rampe d'accès du fort de Girouville, et que le préposé a été invité à délivrer des certificats constatant la situation hypothécaire de toutes les personnes dénommées dans ces actes.

Or, pour 27 de ces contrats, le prix n'atteignait pas 20 francs ; pour 20 autres, il était au-dessous de 100 francs ; enfin, pour 3 seulement, il dépassait cette dernière somme, mais sans atteindre 500 francs. Les formalités auxquelles ont donné lieu ces mêmes contrats se résument ainsi :

- 1^o transcription en 120 rôles de 30 lignes à la page ;
- 2^o délivrance de 52 extraits d'inscriptions ;
- 3^o délivrance de certificats négatifs d'inscriptions sur 332 personnes ;
- 4^o délivrance de certificats négatifs de transcriptions sur 377 personnes.

(1) Il s'agissait d'acquisitions non précédées de la déclaration d'utilité publique.

Les salaires, s'ils avaient été perçus, se seraient élevés à 816 francs.

Il est permis de penser que ces formalités n'auraient pas été toutes requises, si elles n'avaient pas dû être accomplies gratuitement. Leur coût, en effet, aurait atteint ou même dépassé, pour la plupart des actes, la valeur de l'immeuble. Ainsi, les formalités accomplies sur la vente faite moyennant le prix de 6 francs, qui figure sous le n° 5 du relevé ci-joint, auraient donné lieu à des salaires s'élevant à 44 francs ; celles concernant la vente faite au prix de 3 fr. 61 (n° 6 du relevé), à des salaires montant à 30 francs ; celles concernant la vente faite au prix de 0 fr. 15 (n° 48 du relevé), à des salaires montant à 9 francs, etc., etc.

Appliquées de la sorte, les décisions précitées n'occasionnent pas seulement aux conservateurs une privation sensible de salaires ; elles deviennent en outre pour eux la cause d'une aggravation considérable de frais et de responsabilité, puisque non seulement ils sont privés des salaires des formalités qui auraient été accomplies dans tous les cas, mais encore ils sont obligés de remplir de nombreuses formalités qui n'auraient pas été requises si on avait dû en payer le prix. Dans l'espèce que j'ai signalée, il a été demandé en un seul jour au conservateur à Saint-Mihiel, une somme de travail dont la rémunération, d'après les tarifs, aurait été à peu près égale au montant de ses émoluments habituels bruts pendant un mois...

354. Mesures prises pour rémunérer le travail de ces fonctionnaires. — On aurait pu croire que le ministre des finances, en suite de l'exposé ci-dessus, aurait annoncé à son collègue qu'il se proposait de rapporter purement et simplement les décisions susvisées de ses prédécesseurs, lesquelles étaient illégales, puisque l'article 38 de la loi du 3 mai 1841 n'impose aux conservateurs la gratuité que de la seule transcription et non des états hypothécaires.

Il n'en fut rien. Le ministre des finances demanda simplement à son collègue si, particulièrement dans le cas d'acquisitions réalisées d'après les règles du droit commun, il ne lui serait pas possible de se contenter de la transcription, sans exiger d'états, ou du moins de limiter la délivrance de ces états aux vendeurs.

Le ministre de la guerre répondit que les termes de l'arrêté du 30 juillet 1848 étaient impératifs et ne lui permettaient pas de renoncer aux états hypothécaires.

C'est alors que le ministre des finances, par une décision du 14 mars 1879 (Inst. n° 2615, du 22 mars suivant, de la direction générale de l'Enregistrement, des Domaines et du timbre) rapporta les dispositions édictées en 1837, 1842 et 1849 et autorisa les conservateurs

à percevoir désormais, au taux déterminé par les tarifs en vigueur, les salaires des formalités concernant les acquisitions faites pour le compte de l'Etat, soit par voie d'expropriation, soit à tout autre titre....

355. Critique. — C'était bien, mais c'était trop. Que les conservateurs perçoivent des salaires à l'occasion de la délivrance des états, c'est de toute justice, aucune loi ne les obligeant à rendre gratuitement ce service. Mais qu'ils soient rémunérés pour la transcription même des actes, quand il y a eu déclaration préalable de l'utilité publique, c'est ce que nous ne saurions admettre en l'état actuel de la législation. La loi du 3 mai 1844, article 58, 2° alinéa, est formelle :

Il ne sera perçu aucuns droits pour la transcription des actes au bureau des hypothèques.

Si la loi en question était jamais révisée, il y aurait lieu d'abroger purement et simplement cette disposition contraire à l'équité, car tout travail mérite salaire.

En fait, les conservateurs n'ont plus rien à dire. Le ministre de la guerre reçut communication de la décision du 14 mars 1879 et n'éleva aucune objection ; il prit aussitôt des dispositions pour s'y conformer et avisa de la nouvelle situation les directeurs du génie par une circulaire du 12 avril 1879 relative à plusieurs objets et dont nous avons critiqué plus haut un certain passage (nos 347-348).

Il n'est pas à notre connaissance que la Cour des comptes ait encore relevé l'irrégularité de la perception de salaires par les conservateurs à l'occasion de la transcription.

3. — DE LA PASSATION DES ACTES : INTENDANTS, SOUS-PRÉFETS,
MAIRES ET ADJOINTS.

356. — a) De l'intervention des intendants : origine de cette pratique. — Nous avons vu, en étudiant l'ordonnance de 1821 (ci-dessus p. 153) que, [dans] le cas où les immeubles nécessaires au service militaire appartenaient à des établissements publics, l'acte de cession amiable après déclaration d'utilité publique devait être passé, non entre le préfet et les propriétaires par devant notaire, mais entre le sous-intendant militaire assisté du chef de génie et les propriétaires par devant le préfet. Il arriva que cette intervention du sous-intendant fut étendue en outre aux acquisitions purement amiables, c'est-à-dire non déclarées d'utilité publique, réalisées avec des personnes privées. Cette extension du concours des sous-intendants militaires venait de l'interprétation donnée aux mots *agents militaires* qui figurent à l'article 11 de la circulaire du 6 décembre 1811. Cet article 11 est relatif aux acquisitions purement amiables ; il y est dit que

dans ce cas, les contrats de vente passés entre les propriétaires et les *agents militaires*, bien qu'ils doivent être notariés, ne peuvent néanmoins donner lieu à d'autres frais, etc...

Le service du génie avait interprété cette circulaire dans ce sens que, par les mots *agents militaires*, on avait entendu désigner les membres de l'intendance comme chargés plus spécialement de l'administration militaire.

357. Doutes émis sur sa légalité. — Vers 1845, l'intendant militaire de la 4^e division, à Strasbourg, émit des doutes

sur la question de savoir si le concours de l'intendance était nécessaire et même légal dans les acquisitions faites de gré à gré. Il rappelait les termes de l'article 64 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 dont il signalait le sens restrictif. Le ministre de la guerre maintint la pratique administrative suivie et l'interprétation donnée à la circulaire du 6 décembre 1811, art. 11 ; il est dit dans la dépêche ministérielle du 23 octobre 1849 ;

Les acquisitions faites pour les services de la guerre

sont toujours réalisées sous la responsabilité du ministre, qu'elles aient lieu soit en vertu d'une déclaration d'utilité publique, soit en vertu d'une simple décision ministérielle ; dans l'un comme dans l'autre cas, l'acquisition faite au nom de l'Etat est acceptée, d'après les ordres du ministre, par un agent de l'administration. Dans le premier cas, la loi qui régit spécialement la matière, la loi du 3 mai 1841, a pris soin de désigner ce fonctionnaire ; c'est le préfet à qui cette mission est dévolue (1). Il n'existe, au contraire, aucune disposition de loi, décret ou ordonnance qui charge un fonctionnaire quelconque de concourir à la réalisation des acquisitions purement amiables.....

Or, s'il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire qui détermine d'une manière spéciale quel doit être le fonctionnaire chargé d'accepter au nom de l'Etat et d'après les ordres du ministre les acquisitions purement amiables, on ne peut s'empêcher de reconnaître que le ministre a le droit de désigner tel de ses agents qui lui convient. Cette désignation n'est pas plus de nature à entacher de nullité l'acte d'acquisition que ne le serait, dans le droit commun, la comparution d'un mandataire acquérant au nom de son mandant. N'accorder qu'aux préfets seuls le droit de représenter l'Etat dans cette circonstance, ce serait évidemment restreindre l'exercice de l'action ministérielle ; le ministre ne pourrait pas, comme cela s'est toujours fait, charger directement un avoué, un notaire, d'enchérir un immeuble mis en adjudication ; il serait obligé de recourir à l'intermédiaire du

(1) Pas obligatoirement. L'article 56 de la loi du 3 mai 1841 dit que les contrats « *peuvent* être passés dans la forme des actes administratifs ». Rien n'empêcherait donc le ministre de la guerre, s'il le jugeait parfois préférable, de passer les actes par devant notaire.

préfet ; ce serait un renversement complet de la hiérarchie administrative.

C'est donc à titre de délégués du ministre que jusqu'à présent les sous-intendants militaires ont été appelés à concourir à la réalisation des actes d'acquisitions purement amiables ; chargés spécialement de l'administration militaire, ils ont paru, plus que tous autres, pouvoir intervenir utilement dans ces opérations. C'était probablement par ce motif que, sous l'empire de la loi de 1810, et par application d'une circulaire ministérielle n° 798 (1), ces fonctionnaires avaient reçu la mission spéciale de représenter le département de la guerre aux cas indiqués depuis dans l'article 64 de l'ordonnance de 1821 ; quoique cette disposition fût abrogée, on a continué à penser que, par analogie, il était convenable de l'adopter pour les acquisitions purement amiables....

Le ministre avait raison. Mais, si le concours des intendants n'avait rien d'illégal, on peut se demander s'il était vraiment utile.

358. Elle est tombée en désuétude. — Depuis de longues années, les fonctionnaires de l'intendance n'interviennent plus dans les acquisitions d'immeubles. Que les acquisitions soient déclarées d'utilité publique ou purement amiables, qu'elles soient réalisées par acte passé en la forme administrative ou, ce qui est extrêmement rare, par acte notarié, c'est toujours le préfet, assisté du chef du génie, qui représente l'Etat contractant ; c'est avec le préfet que les particuliers traitent, en sorte que ce haut fonctionnaire intervient, quand les actes sont passés en la forme administrative, à deux titres différents, à titre de fonctionnaire-rédacteur et à titre de partie contractante.

359. — b) De l'intervention des sous-préfets, maires et adjoints. Les auteurs. — Jusqu'à ces dernières années, il était couramment admis dans la pratique que les sous-préfets, maires et adjoints pouvaient, au lieu et place du préfet,

(1) Il s'agit de la circulaire du 6 décembre 1811.

et sans avoir besoin d'aucune délégation spéciale de sa part, passer les actes administratifs constatant soit la cession amiable des terrains nécessaires aux services publics de l'Etat, soit le règlement amiable après jugement d'expropriation, de l'indemnité due aux propriétaires dépossédés. Cette pratique pouvait d'ailleurs s'étayer de l'opinion d'auteurs autorisés. C'est ainsi que, d'après Dalloz (*Rép.*, V^o *Expropriation pour cause d'utilité publique*, n^o 211),

les sous-préfets, les maires et les adjoints qui concourent avec le préfet à l'administration publique, ont, comme ce magistrat, et sans avoir besoin d'une délégation spéciale de sa part, qualité pour recevoir les contrats de vente contenant cession amiable de terrains.

Le *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique* de Delalleau, Jousselin et Périn (6^e éd., t. II, p. 8) n'est pas moins explicite :

Les contrats peuvent être passés dans la forme des actes administratifs, porte l'article 56 de la loi (du 3 mai 1841). Le préfet est seul chargé de l'administration, dit l'article 3 de la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII). C'est donc à lui surtout que la loi a voulu déférer le droit de recevoir les actes relatifs aux acquisitions de terrains. Mais le préfet est secondé par les sous-préfets, les maires et leurs adjoints (même loi, art. 8 et 12), et il peut aussi faire concourir les administrateurs à la réception des contrats en les déléguant à cet effet.

360. Circulaire du 6 mai 1905. — Cependant l'administration de la guerre eut des doutes, en 1904, sur la validité des actes administratifs passés par les sous-préfets et maires, même après délégation préfectorale. Il lui parut que le préfet n'avait, notamment, le droit de délégation vis-à-vis du sous-préfet que pour la catégorie d'affaires énumérées limitativement au décret du 13 avril 1861 et au nombre desquelles ne figure pas la passation des actes administratifs. Un auteur éminent estime, il est vrai (Crépon, *Code annoté de l'expropriation pour cause d'utilité publique*,

p. 362), que le droit de délégation des pouvoirs du préfet existe en vertu des articles 8 et 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII et peut s'étendre à la matière qui nous occupe. Cette opinion ne rassura pas le ministre de la guerre qui consulta ses collègues des finances et de l'intérieur. Le ministre de l'intérieur répondit (14 février 1905), se fondant sur l'opinion d'Hauriou (*Précis de droit administratif*, 1903, p. 770) que le préfet passe seul les actes juridiques relatifs au domaine privé de l'Etat ; que ni les maires ni les sous-préfets n'ont qualité pour s'immiscer dans cette attribution : les maires, parce qu'ils ont seulement la représentation juridique du patrimoine de la commune (loi du 5 avril 1884, art. 90) ; les sous-préfets, parce que ces agents n'ont que les pouvoirs qui leur ont été expressément attribués par des lois spéciales, qu'ils ne sont pas les suppléants naturels des préfets (ordonnance du 29 mars 1821, art. 1^{er} ; décret du 29 déc. 1854), et que le décret du 13 avril 1861 ne prévoit pas la délégation facultative aux sous-préfets des pouvoirs préfectoraux, mais bien une dévolution légale de certaines attributions antérieurement conférées à ceux-ci.

Le ministre de la guerre s'empessa de déférer à cette interprétation et, par une circulaire du 6 mai 1905, pria les directeurs du génie de veiller à ce qu'il en fût tenu compte dans les acquisitions d'immeubles poursuivies par son administration.

361. Décret du 25 février 1907. — On était dans la légalité. Mais la pratique aurait eu peine à s'en accommoder. Quand des acquisitions se font, comme il arrive souvent, dans des localités très éloignées du chef-lieu du département, il serait presque vexatoire pour les expropriés de les obliger à se déplacer pour comparaître devant le préfet désigné par la loi pour être le fonctionnaire rédacteur (1) des

(1) Et aussi, bien entendu, le représentant de l'Etat à ces actes comme partie contractante.

actes passés en la forme administrative (1). Aussi, le Conseil d'Etat ayant confirmé, par un avis du 24 juillet 1906, la manière de voir du ministre de l'intérieur, ce dernier soumit à la signature du Président de la République le décret du 25 février 1907 dont l'article 2 est ainsi conçu :

Les préfets pourront..., sur la proposition du chef de service compétent, déléguer soit le sous-préfet de l'arrondissement, soit le maire de la commune ou de l'une des communes de la situation pour procéder, avec le concours de l'agent du service intéressé qui aura été désigné à cet effet, à la passation des actes constatant des acquisitions d'immeubles faites pour le compte de l'Etat.

On remarquera dans le texte précité les mots *ou de l'une des communes*. Cette précision a été insérée pour permettre à l'administration, quand elle acquiert des terrains sis sur plusieurs communes, de passer tous les actes par devant le même maire. Et rien n'est plus juste, puisque le maire, n'agit pas dans la circonstance comme représentant de la commune, mais bien comme représentant de l'Etat par délégation du préfet.

362. — Nous avons simplement voulu, dans cette question de la passation des actes administratifs, marquer l'origine militaire du décret du 26 février 1907.

(1) Le ministre des finances avait été d'avis en cette affaire que la passation des actes par les sous-préfets résultait de très anciens errements sur lesquels il ne paraissait pas y avoir lieu de revenir.

TITRE III

DE L'AUTORISATION ET DU CLASSEMENT DES OUVRAGES DE DÉFENSE

363.—C'est par l'exécution des grands travaux militaires que le domaine affecté au département de la guerre prend de l'accroissement soit en étendue, soit en valeur. Or, les travaux militaires sont gouvernés par des dispositions particulières des lois, non seulement en ce qui concerne l'acquisition des immeubles nécessaires à leur réalisation (objet du titre précédent), mais encore en ce qui touche, d'une part, l'autorisation même de l'entreprise des ouvrages, d'autre part, leur classement ou affectation.

Nous étudierons dans un premier chapitre les règles spéciales relatives à l'autorisation des travaux militaires ; dans un second chapitre, les règles spéciales au classement des ouvrages de la guerre.

CHAPITRE PREMIER

DE L'AUTORISATION DES OUVRAGES DE DÉFENSE.

1. — La loi du 10 juillet 1791 (autorisation par loi).
2. — Les régimes monarchiques (autorisation par ordonnance).
3. — Atteinte portée au système des ordonnances par la loi sur les fortifications de Paris.
4. — Retour au système de l'autorisation par loi en 1831.

1. — LA LOI DU 10 JUILLET 1791 (AUTORISATION PAR LOI)

364.— La construction des travaux de fortification était, avant la Révolution, décidée par le roi dont le bon plaisir tenait lieu de loi.

La loi du 10 juillet 1791 exigea désormais l'intervention du pouvoir législatif pour la création des places fortes ou des simples postes militaires. L'article 4 du titre I^{er} dispose :

Nulle construction nouvelle de places de guerre ou de postes militaires et nulle suppression ou démolition de ceux actuellement existants ne pourront être ordonnées que d'après l'avis d'un conseil de guerre, confirmé par un décret du Corps législatif, sanctionné par le roi.

Il faut reconnaître que rien n'était plus sage qu'une telle disposition ; les travaux de fortification entraînent des dépenses immenses ; en outre, la mise en état de défense d'une ville ou d'un point quelconque du territoire ne doit pas être

exécutée d'une façon isolée ni par une résolution subite d'un ministre au pouvoir, mais au contraire d'après un programme d'ensemble, étant donné que le système défensif d'un pays doit être une œuvre essentiellement une dont les diverses parties dépendent étroitement les unes des autres et dont le mode de réalisation n'est pas indifférent par la nécessité où se trouve le pays, tout en poursuivant l'amélioration de ses fortifications, de considérer quand même à tout instant celles qui existent comme un ensemble prêt à fonctionner. Dès l'instant où la loi spécifie que, préalablement à toute création nouvelle, un conseil de guerre devra avoir donné son avis, on peut être assuré que l'opportunité de l'établissement de la place ou du poste aura été discutée et approuvée par le service le plus compétent. Du reste, nous savons que l'Assemblée constituante avait eu pour but, en édictant le texte rapporté ci-dessus,

de donner des garanties aux finances de l'Etat, des garanties pour le maintien du système de défense du pays, des garanties contre les dépenses exagérées qui pouvaient résulter d'une législation moins sévère et moins scrupuleuse, et en même temps de pourvoir aux intérêts particuliers en ne permettant pas que des servitudes puissent être établies autrement qu'en vertu d'une loi (Rapport, D. P. 51.4.129).

2. — LES RÉGIMES MONARCHIQUES (AUTORISATION PAR ORDONNANCE).

365. — La disposition de la loi de 1791 qui nous occupe se trouva implicitement abrogée par la constitution consulaire du 22 frimaire an VIII (13 déc. 1799), art. 47 :

Le gouvernement pourvoit à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l'Etat ; il distribue les forces de terre et de mer et en règle la direction.

Naturellement, l'empereur Napoléon ne se considéra pas comme moins puissant que le premier consul.

366. — Sous la Restauration, le roi ordonna librement la création et la démolition des places fortes, non pas que ce privilège fût expressément inscrit quelque part, mais on le déduisit de l'article 14 de la Charte constitutionnelle qui donnait au roi le commandement suprême des forces de terre et de mer :

Le roi est le chef suprême de l'Etat, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce...

367. — Quelques années après la promulgation de la charte, la loi du 17 juillet 1819 consacra cette interprétation en attribuant au souverain la faculté de créer des places fortes de sa propre autorité

ART. 1^{er}. — Lorsque le roi aura ordonné soit des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires soit la suppression ou démolition de ceux actuellement existants..

En présentant le projet de loi à la Chambre des pairs, le ministre de la guerre se prononça nettement sur ce point particulier. Parlant de la loi du 10 juillet 1791, il s'exprimait comme suit :

.... L'Assemblée constituante confondit souvent dans le domaine de la loi des actes purement administratifs, et celle du 10 juillet en offre un exemple remarquable puisqu'elle a consacré plusieurs titres à de simples dispositions réglementaires.

Le droit de s'immiscer dans les actes de haute administration, tels que les déclarations de guerre et les traités de paix, pouvait d'ailleurs faire considérer à cette époque celui d'arrêter le classement des places comme une conséquence des autres attributions du Corps législatif ; mais un pareil droit est incompatible avec l'article 14 de la charte. Au roi seul appartient aujourd'hui le soin de prescrire toutes les mesures nécessaires à la défense de l'Etat.

La sagesse de ces dispositions est évidente. En effet, messieurs, les plus graves inconvénients pourraient résulter d'une discussion

publique sur les questions militaires qui se rattachent à la défense du royaume ; et les ministres du roi ne sauraient sans danger dévoiler à la tribune les combinaisons de la défense ni insister sur les circonstances politiques qui pourraient servir de bases à leurs propositions (*Mon.* du 18 avril 1819, p. 461, 2^e col.).

368. Opposition énergique du député Manuel en 1819.

— La Chambre des pairs n'avait évidemment pas désapprouvé cette explication : toute extension donnée au pouvoir royal était d'avance adoptée par une telle assemblée. Il n'en fut pas de même à la Chambre des députés où Manuel combattit vivement le principe nouveau.

M. MANUEL. — ... Dans l'article 1^{er} du projet que nous discutons, on remarque cette disposition : *lorsque le roi aura ordonné des constructions nouvelles de places, etc.* Ce sens, attaché à ces expressions, m'a donné à penser que peut-être les rédacteurs de la loi avaient eu l'intention de supposer, comme règle constante, qu'il suffisait que le roi ordonnât soit la démolition, soit la construction d'une nouvelle place de guerre, pour que tous les effets résultant de cette construction, et que la loi entend régler, eussent lieu de plein droit. Je n'ai pas douté de cette intention en lisant que *les dispositions auxquelles il n'est pas dérogé par la présente loi continueront à avoir leur plein effet.* Or, en comparant la règle tracée par l'article 4 de la loi de 1791, d'une manière si claire, et la rédaction de l'article 1^{er} du projet, il est impossible de n'y pas voir une dérogation formelle à cette règle.

Je croyais d'abord que ce pouvait être un vice de rédaction. Toutefois, en jetant les yeux sur la discussion qui a eu lieu à la Chambre des pairs, j'ai remarqué un amendement (1) présenté par l'un de nos seigneurs les pairs (..... l'orateur est interrompu par le mouvement d'étonnement de la Chambre), je veux dire, par l'un de MM. les pairs, et auquel un membre de la commission avait répondu de la manière suivante :

« On n'a pas contesté l'intention d'établir une règle nouvelle
« d'après laquelle il suffirait au roi d'ordonner la construction d'une
« place forte pour que toutes les conséquences de cette construction
« eussent leur effet. Seulement on a donné pour raison que le droit

(1) Nous n'avons pas trouvé cet amendement au *Moniteur*.

« en avait été pris dans la charte, et qu'il avait reçu son application « dans la démolition du Château-Trompette. »

S'il en est ainsi, je crois devoir m'opposer à l'article tel qu'il est rédigé. J'espère n'être pas seul à énoncer une opinion si nécessaire dans l'intérêt de ceux dont les propriétés seraient comprises dans le rayon des nouvelles places qu'on voudrait fortifier.

Examinons les raisons sur lesquelles on s'est fondé pour rejeter l'amendement proposé à la Chambre des pairs. D'abord, le fait de la démolition du Château-Trompette ne peut pas influencer sur votre délibération. Si l'on voulait chercher l'appui des dispositions de la Charte pour certains actes auxquels l'autorité s'est livrée dans des circonstances extraordinaires, on aurait de la peine à faire croire que la Charte a permis ces mesures arbitraires. Ce n'est pas un reproche que je veux adresser à l'autorité puisque j'ai parlé de circonstances extraordinaires. Ainsi l'acte qu'on a cité ne prouve rien. Mais la charte donne-t-elle au roi le droit que l'article 1^{er} du projet lui attribue ? De ce que la charte dit que le roi commandera les forces de terre et de mer, on en a conclu qu'il avait le droit d'ordonner la construction d'une nouvelle place forte. Mais, en 1791, le roi commandait aussi les armées, et cependant il fallait l'autorisation du Corps législatif soit pour démolir, soit pour construire une place de guerre. On en conçoit facilement le motif ; car on peut bien commander les forces de terre et de mer sans avoir le droit de disposer des propriétés particulières. Vous voyez de quelle importance est une telle disposition.

Je choisirai ici un exemple qui paraîtra extrême, mais quand on fait des lois, c'est pour tous les cas qui peuvent se présenter. Quand on a le bonheur d'avoir un gouvernement sage et paternel, je sais qu'il n'y a rien à craindre. Mais on peut avoir aussi à la tête du gouvernement un tyran, un oppresseur de la liberté. Je suppose qu'il plût à ce tyran de déclarer Paris place forte (des murmures (1) s'élèvent). Il suffirait donc de cette déclaration

(1) Il eût été intéressant de savoir le sens de ces murmures de l'Assemblée. S'associait-elle ainsi à l'opinion de Manuel considérant comme un paradoxe l'idée de fortifier Paris et comme un tyran le souverain qui réaliserait cette idée ? Ce qui est certain, c'est que si le pouvoir royal prit l'initiative de fortifier Paris en dehors de l'intervention du pouvoir législatif, cette entreprise ne put, en tout cas, être achevée (ci dessous, n^{os} 390 et suiv.) que quand les Chambres, qui la considérèrent certainement comme un abus de pouvoir, eurent statué sur la question.

pour faire disparaître toutes les propriétés qui entourent Paris et ruiner ainsi des milliers de familles ? Ce que je dis de Paris, je pourrais le dire aussi d'Orléans, de Tours, de Toulouse et d'autres villes. Remarquez que, pour un simple échange, pour la vente d'un bien communal ou d'un hospice, l'intervention du Corps législatif est nécessaire ; et il ne le serait pas pour un objet qui peut avoir de si hautes conséquences ! Je vous le demande, pouvez-vous adopter une règle nouvelle par laquelle une simple ordonnance suffirait pour exproprier des milliers de propriétaires ? Tel serait cependant le résultat de la détermination royale dont il est question dans l'article 1^{er}.

Il serait sans doute nécessaire d'engager sur ce point une discussion solennelle qui pût éclairer suffisamment la Chambre pour prendre une décision sur un objet aussi grave. Mais les circonstances dans lesquelles nous nous trouvons ne permettent pas d'espérer que cette discussion ait le succès que nous pouvons en attendre (*Mon.* du 11 juillet 1849, p. 929, 1^{re} col.).

Ainsi Manuel avait tout d'abord attaqué l'article 1^{er} par deux raisons qui ne paraissent guère réfutables : il avait prouvé que les mots *commandement des armées de terre et de mer* ne donnent pas nécessairement au roi le droit d'ordonner la construction des places fortes ; en second lieu, il estimait dangereux pour la propriété privée un système qui en permettait l'expropriation sans l'intervention de la loi.

Poursuivant sa démonstration énergique et prenant une attitude défensive, Manuel répondit comme suit aux arguments que l'on pouvait lui opposer ; d'abord, à l'argument tiré de la sécurité de l'Etat :

On dira peut-être : la sécurité de l'Etat exige que de telles dispositions soient prises par l'autorité. Pourquoi ne pas laisser à une ordonnance royale le soin de régler des dispositions qui peuvent plus ou moins coopérer à la défense de l'Etat ?

Ce ne serait pas la première fois que nous aurions été trompés par des motifs de sûreté générale. Les prisons avaient été créées pour servir de garde et de moyen de défense ; plus tard, elles sont devenues des instruments de tyrannie (murmures). Certes, Mes-

sieurs, il n'y a aucun de vous qui se fasse illusion sur mes intentions ; je ne parle que des abus qui ont été souvent signalés, mais qui ne peuvent être à craindre, lorsque la justice et la raison se trouveront réunies et assises sur le trône (*Mon., loc. cit., 2^e col.*).

A l'argument tiré du contrôle de fait exercé par le pouvoir législatif sur les grands travaux publics dont le budget fournit les fonds, il répliqua :

On pourra me dire aussi : vous votez les dépenses, ainsi vous pouvez refuser l'argent nécessaire pour achever telle construction commencée. Mais ne le savez-vous pas, Messieurs, lorsqu'une fois une mesure est prise, est-on bien le maître de l'empêcher ? Ne voyez-vous pas à chaque instant des établissements commencés, plus ou moins importants, qui ont déjà coûté jusqu'à trois millions, et malgré toute la répugnance que vous éprouvez à continuer de semblables dépenses, cependant vous vous trouvez entraînés à le faire, parce que vous ne voulez pas perdre les sommes considérables qui ont été déjà employées ; ainsi le mal se continue parce que le mal est commencé, tandis que le bien ne se fait pas parce que le commencement est souvent difficile.

On vous parle d'arrêter les dépenses de la nature dont il s'agit, comme on arrêterait des levées d'hommes qui seraient également dangereuses pour la liberté publique.

S'il en était ainsi, il faudrait dire que les gouvernements peuvent aussi arbitrairement faire entrer dans un Etat des troupes étrangères autant qu'il leur plaît, et qu'au moyen de la garantie que la Chambre a dans le vote de l'impôt, il n'y aurait aucun inconvénient à craindre ; et cependant, voyez quels seraient les abus d'une semblable doctrine. Je suppose qu'un souverain, croyant, comme dans un temps reculé, avoir besoin de chercher ailleurs que dans la nation des moyens de défense, fasse introduire dans le royaume jusqu'à 30.000 hommes de ces troupes étrangères, que feriez-vous alors ? En vain voudriez-vous vous refuser à voter la dépense, il serait trop tard ; les troupes seraient entrées et commanderaient l'impôt (De nouveaux murmures interrompent) (*Mon., loc. cit.*).

Et il concluait sagement :

Vous voyez, d'après toutes ces considérations, qu'il est prudent

et sage de maintenir la législation existante de 1791 ; il me semble que ce n'est pas le moment de délibérer sur un objet aussi important, et qu'il faudrait l'ajourner à la prochaine session. Si cependant le gouvernement persistait dans la disposition formelle de l'article 1^{er}, je proposerais de supprimer les mots *lorsque le Roi aura ordonné*, et de se servir de ceux-ci : *lorsqu'il y aura lieu à construire*, etc., etc. Cela ne préjugerait pas la question et cela laisserait intacte la législation de 1791 (*Mon., loc. cit.*).

369.— Le ministre de l'intérieur contesta l'interprétation proposée par Manuel ; il affirma que le droit d'ordonner la construction de nouvelles places fortes était dans la charte et que, n'y fût-il pas, il pourrait quand même exister :

Il est des droits sacrés pour les Français comme pour le Trône, qui ne sont pas dans la charte parce qu'ils sont inhérents au Trône, et que la charte n'avait pas besoin de les proclamer. C'est ainsi que le premier de ces droits, le plus sacré de tous, celui qui offre au peuple la plus grande de toutes les garanties, l'hérédité du Trône, n'est pas dans la Charte. Je ne pense pas cependant que personne se permette de le contester devant vous... (*Mon., loc. cit.*).

Il alla jusqu'à dire que si le roi n'avait pas ce droit, il faudrait le lui accorder :

... L'intérêt de l'Etat l'exigerait impérieusement. Comment, en effet, admettre que ce soit à cette tribune qu'on puisse régler un plan de défense, qu'on puisse dire publiquement les motifs politiques propres à faire connaître le danger qui menace une portion de nos frontières ? Eh quoi ! ce serait à cette Chambre à désigner les places fortes qui doivent être mises en état de défense, à décider s'il est nécessaire d'y ajouter des fortifications, à juger s'il faut fortifier quelque place nouvelle, alors qu'on saurait que sous peu de jours peut-être ce point devrait être envahi ! Et si nous nous trouvions en présence des armées ennemies ; si, dans une campagne malheureuse, après une bataille perdue, il fallait pourvoir à la hâte à la défense d'une place d'arrière-ligne pour appuyer la retraite de l'armée, faudrait-il encore en communiquer le projet à la Chambre pour lui demander son autorisation ? (*Mon., loc. cit., 3^e col.*)

370. — C'était presque de la mauvaise foi, de la part du ministre, de donner à l'opinion du député de l'opposition une étroitesse si ridicule. Manuel riposta :

Eh quoi ! a-t-on dit, l'ennemi s'avancant sur le territoire, il faudrait attendre que les Chambres fussent réunies pour prendre des mesures de défense. Eh ! non, Messieurs, qui ne voit que ma pensée n'a pas été bien interprétée ? Qui ne sent que dans les cas urgents une portion d'arbitraire et une grande latitude doivent être laissées au pouvoir chargé de la défense générale de l'Etat ? Qui conteste, je ne dis pas au roi, mais à un général, au simple commandant d'une place menacée, de prendre pour sa défense toutes les mesures nécessaires ? Quelqu'un l'a-t-il pensé, et la responsabilité des ministres n'existe-t-elle pas, même pour les mesures qu'ils peuvent prendre dans les cas extraordinaires ? Mais ce n'est point dans cette hypothèse que j'ai raisonné ; je n'ai point parlé des cas urgents, des périls extraordinaires. J'ai voulu parler de ces places dont l'exécution est de longue haleine, de ces travaux qui demandent dix ans, qui se préparent et s'exécutent en pleine paix. Sans doute alors on ne niera pas qu'il ne soit possible de demander le concours des Chambres, puisqu'en définitif il faudra obtenir leur consentement pour les dépenses nécessitées par les travaux. Ainsi, plus on considérera la question sans prévention, et plus on reconnaîtra combien elle est grave. Il n'est nullement question ici de porter atteinte aux droits acquis.

La charte accorde-t-elle le droit dont il s'agit ? Il faut le reconnaître et le respecter, car la charte est à la fois le fondement du trône et de la liberté ; mais je n'y trouve point cette disposition. Je trouve que la législation de 1791 exigeait une loi. Cette législation n'est pas abrogée ; j'ai dû croire qu'on entendait la confirmer par la loi nouvelle. Il serait désirable qu'on s'expliquât à cet égard et qu'une discussion solennelle s'ouvrit sur le fond même de la question... (*Mon., loc. cit.*).

371. — Au nom de la commission, M. Courvoisier déclara que l'article 1^{er} du projet était très précis et qu'il dérogeait expressément à la loi de 1791 en n'exigeant qu'une ordonnance là où cette loi voulait un acte législatif ; que la charte rendait au roi les prérogatives que la législation ré-

volutionnaire lui avait ravies ; enfin, que les dangers supposés par M. Manuel étaient chimériques :

Le cordon de nos places est tracé dès longtemps ; nos forteresses existent ; il est possible que la sûreté de l'Etat exige quelque nouvelle construction, je l'ignore ; mais ce que chacun de nous peut affirmer, c'est que le gouvernement demanderait en vain au budget des sommes plus ou moins fortes pour dévaster les propriétés des citoyens, sous prétexte de construire une place de guerre.

On nous rappelle que les prisons ne furent jadis que des forteresses, et que des constructions, destinées d'abord à protéger l'habitant contre l'ennemi, devinrent avec le temps l'instrument de l'oppression et le cachot de l'innocence. Eh ! Messieurs, nous ne sommes plus au siècle où notre surface se hérissa de châteaux-forts ; je doute même que le souvenir de la Bastille vous excite en ce moment à rejeter l'article 1^{er} du projet de loi (*Mon.* du 11 juillet 1819, p. 930, 1^{re} col.).

372. — Finalement, quand le président demanda si l'amendement de M. Manuel était appuyé, seul M. de Lafayette se leva et répondit affirmativement. La question préalable fut adoptée à une très grande majorité ; sept à huit membres seulement se levèrent à la contre-épreuve.

373. Jurisprudence ; arrêt Delavie. — Dans un arrêt du 3 juillet 1836 (préfet de la Moselle contre Delavie) relatif à un ouvrage de fortification construit à Metz en 1815 et dont on voulait faire déclarer l'établissement illégal, la Cour de Metz a déclaré à la fois qu'à partir de 1819 une ordonnance a suffi pour autoriser la création d'une place forte et même qu'avant 1819 une ordonnance n'était pas nécessaire (Dall., *Rép.*, V^o *Place de guerre*, n^o 19) :

LA COUR ; — Au fond :

Attendu que l'établissement de la lunette A, ou lunette Rogniat, remonte à 1815 ; — Qu'à cette époque il n'existait aucune loi qui, comme celle du 17 juillet 1819, exigeât que de pareils ouvrages

ne pussent être entrepris qu'en vertu d'une ordonnance du roi publiée dans les communes intéressées et d'après les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 ; — Attendu qu'on ne pourrait, sans porter atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois, appliquer à l'établissement de la lunette Rogniat les formalités prescrites par ladite loi du 17 juillet 1819 ; — Que dès lors les premiers juges n'ont pu, ainsi qu'ils l'ont fait, imposer à l'Etat l'obligation de produire l'ordonnance spéciale qui a autorisé l'établissement de la dite lunette et les actes de publications de cette ordonnance dans les communes de Metz et de Montigny-lès-Metz ;

Sur l'exception tirée de la loi du 10 juillet 1791 et consistant à soutenir que l'ouvrage dont il s'agit n'a pu être établi qu'en vertu d'une loi : — Attendu que l'article 4 de la dite loi ne dispose que relativement à la construction nouvelle de places de guerre ou postes militaires et qu'il ne peut s'appliquer dès lors à la construction sur le terrain de la fortification d'une simple lunette en avant d'une place de guerre ou d'un poste militaire déjà existants ; — Que, d'un autre côté, si cette disposition de la loi des 8-10 juillet 1791 n'avait pas déjà été abrogée virtuellement par les lois de l'empire, il faut au moins reconnaître qu'elle n'a pu survivre à la promulgation de l'article 14 de la charte constitutionnelle de 1814 ; — Qu'aussi ne remarque-t-on pas que, lorsque fut discutée la loi du 17 juillet 1819, on considéra comme étant encore en vigueur les dispositions de la loi des 8-10 juillet 1791 qui avaient restreint les droits du pouvoir exécutif relativement à la construction de places de guerre ou de postes militaires ; — Que, par conséquent, en 1815, il n'a pas fallu une loi pour autoriser l'établissement de la lunette Rogniat....

374. Opposition de M. Prunelle, député, maire de Lyon, en 1831. — La charte de 1830, art. 13, reproduit textuellement le passage cité plus haut (n° 366) de la charte de 1814 qui confère au roi le commandement des forces de terre et de mer. Néanmoins, lors de la discussion de la loi du 30 mars 1831 relative à l'expropriation en cas d'urgence des terrains nécessaires pour la construction des fortifications, il s'éleva une longue dispute à la Chambre des députés au sujet de la détermination de l'autorité compétente pour ordonner la création des places fortes, les uns

voulant que la loi de 1791, article 4, fût encore en vigueur, les autres soutenant que cette disposition était depuis longtemps abolie en fait et en droit.

C'était M. Prunelle, maire de Lyon (1), qui menait la campagne contre le régime des ordonnances. La discussion dont nous parlons prit naissance à l'occasion d'un amendement à l'article 1^{er} de la loi déposé par ce député, et qui était ainsi conçu :

Lorsqu'après l'accomplissement des conditions imposées par les articles 2 et 4 de la loi du 10 juillet 1791... (*Mon.* du 13 mars 1831, p. 538, 3^e col.).

M. Prunelle rappela comment, en 1819, sans rapporter formellement les articles 2 et 4 de la loi du 10 juillet 1791, on avait cherché à reconnaître au roi le pouvoir de créer des places fortes en s'appuyant sur la charte et en accusant l'Assemblée constituante de s'être immiscée à tort dans des actes de haute administration. Il admit que les plans des fortifications ne devaient pas être discutés en public, mais soutint que l'on pouvait produire au grand jour les motifs qui nécessitent la création d'une place forte ; qu'il n'y a urgence que pour la fortification de campagne, jamais pour la fortification permanente ; enfin, qu'une ville manufacturière ne peut devenir place forte sans être exposée à une ruine complète ; que Lyon en particulier pouvait se défendre avec un bon système de forts détachés sans être enserré dans de hautes murailles (*Mon.* du 13 mars 1831, p. 538, 3^e col.).

M. Dugas-Monthel appuya l'amendement de M. Prunelle et dit qu'il fallait empêcher l'effet produit par la rédaction excessivement ambiguë de la loi de 1819, qui

(1) La loi du 30 mars 1831 fut votée en grande partie pour permettre de bâtir à bref délai les fortifications de Lyon (ci-dessus, n° 198).

était de substituer le régime des ordonnances au régime de la loi (*Mon.*, p. 539, 2^e col.).

Le colonel Paixhans proposa une solution intermédiaire : c'était d'insérer dans l'article 1^{er} de la loi le nom des villes à fortifier et d'ajourner à plus tard la discussion théorique et générale sur l'abrogation ou le maintien du système de la loi de 1791.

375. — Les partisans du régime des ordonnances soutinrent énergiquement la discussion : le général Haxo fit remarquer justement que l'amendement de M. Prunelle tendant à remettre en vigueur les articles 2 et 4 de la loi de 1791, constituait à lui seul la proposition d'une loi nouvelle, complètement étrangère à l'objet de la loi soumise aux Chambres qui était de fournir au gouvernement le moyen d'échapper aux lenteurs de la loi du 8 mars 1810. Parlant des articles 2 et 4 de la loi de 1791, il dit :

Ces deux articles n'existent plus, car la loi de 1819 les a positivement abolis en reconnaissant au roi le droit d'ordonner des constructions nouvelles de places de guerre. Cette dernière loi n'était même pas indispensable pour les détruire, ils l'avaient été précédemment. En effet, après la paix de Campo-Formio, en 1797, au temps même de la République, les places de guerre des pays réunis reçurent l'application des servitudes imposées par la loi du 10 juillet 1791 par de simples ordres du gouvernement et sans aucune intervention législative. En 1801, on voit les consuls de la République décider que telles places dans les mêmes départements réunis seront conservées, telles autres abandonnées. En 1804, en 1810, des décrets impériaux contiennent des dispositions semblables..... (*Mon.* du 15 mars 1831, p. 539, 1^{re} col.).

Le général Haxo fit observer aussi que les travaux de fortification, quand bien même ils seraient ordonnés et entrepris sur la simple initiative du pouvoir exécutif, reçoivent implicitement la sanction législative ; notamment, les travaux auxquels tout le monde songeait alors

... ne pouvaient s'exécuter sans les fonds extraordinaires de

1831 ; les villes de Paris et de Lyon sont nommées dans la note explicative qui précède les détails de ce budget. Dans chaque occasion, les Chambres recevront sur ce sujet toutes les explications qu'elles pourront désirer ; elles conserveront le droit d'allouer ou de refuser les fonds et interviendront ainsi, autant qu'il leur convient de le faire, dans les mesures que le roi est chargé de prendre pour la défense de l'Etat par les fortifications (*Mon.*, p. 539, 2^e col.).

376. — Le rapporteur de la loi, M. Gillon, rappela les arguments de fait développés par le général Haxo, notamment, les changements radicaux apportés en 1797 par simple arrêté du Directoire aux places fortes de la Belgique ; les modifications faites en 1804 aux fortifications d'Amiens et au château de Ham par un arrêté des consuls. Il résuma le discours prononcé par le ministre de la guerre le 13 avril 1819 sur cette question, et supplia la Chambre de respecter ce régime qui avait pour lui trente-quatre ans de pratique, qui n'avait jamais donné lieu à aucune plainte et que l'on ne pouvait changer ainsi incidemment et accessoirement à une loi qui avait un tout autre objet.

377. — M. Allent, commissaire du roi, fit observer que le régime des ordonnances n'était nullement incompatible avec les prérogatives du pouvoir législatif.

S'il s'agit, disait-il, de créer une place de guerre défendue par des fortifications permanentes, une création pareille ne peut être entreprise par le gouvernement qu'après avoir obtenu le crédit législatif qu'exigent des travaux qui s'élèvent à plusieurs millions. Le crédit aura donc été discuté dans les Chambres avant que le roi rende les ordonnances déclaratives de l'utilité publique et de l'urgence. C'est dans la discussion de ce crédit que le ministre de la guerre soumettra, si ce n'est aux Chambres, du moins aux commissions investies de leur confiance, les considérations militaires et politiques qui déterminent le roi à créer, sur tel ou tel point de la frontière ou des côtes, une nouvelle place de guerre. Il y aura donc aussi dans ce cas contrôle législatif et contrôle préalable.

Mais il faut distinguer, Messieurs, la *question de dépense* et la *question militaire*.

La question de dépense doit être et sera soumise aux Chambres, et cette question amènera la discussion incidente de l'utilité politique et militaire de la nouvelle place de guerre.

Mais la Chambre reconnaitra qu'il serait impossible de discuter ici, comme question principale et directe, l'utilité militaire d'une nouvelle forteresse.

Le Parlement anglais est jaloux de ses prérogatives. On gouverne, beaucoup plus qu'ici, dans la Chambre des Communes. On y vote les dépenses des fortifications ; mais on n'y vote pas, comme question militaire et principale, l'utilité des places de guerre. Je l'ai vue souvent se former en *Comité de subsides*, mais non pas en *Comité des fortifications* (*Mon.*, p. 540, 2^e col.).

378. — Finalement, la motion de M. Prunelle fut rejetée et l'article 2 de la loi fut adopté avec ces mots significatifs :

L'ordonnance royale qui autorisera les travaux...

379. — A la Chambre des pairs, le projet de loi fut adopté sans aucune discussion. Cependant le rapporteur ne passa point sous silence les objections qui avaient été élevées à la Chambre des députés contre le droit, abandonné au pouvoir exécutif, de transformer les villes ouvertes en places de guerre. Il les réfuta une fois de plus en résumant brièvement les arguments produits par les orateurs de la majorité (*Mon.* du 26 mars 1831, p. 621, 2^e col.).

380. Discussion confuse en 1833 à la Chambre des députés. — Il résultait des discussions des Chambres en 1819 et 1831 que le roi avait le droit de créer des places fortes et que cette prérogative lui appartenait en vertu de la charte constitutionnelle.

Cependant, cette interprétation de la constitution devait encore être remise en question en 1833 à propos de la discussion de l'article 65 de la loi du 7 juillet relative à l'expropriation.

C'est que la loi du 7 juillet 1833 ne traitait pas que de la procédure d'expropriation des terrains nécessaires à l'exécution des travaux publics ; le titre premier règle le mode d'autorisation des travaux publics et spécifie que les grands travaux devront être autorisés suivant leur importance, soit par loi, soit par ordonnance ; en outre, que l'autorisation, qu'elle émane du pouvoir législatif ou de l'exécutif, sera toujours précédée d'une enquête.

Quand la Chambre des députés en arriva au titre VII relatif aux travaux militaires, au lieu d'admettre d'emblée que ces travaux étaient exempts des formalités d'autorisation du titre I^{er} en vertu de la charte elle-même, et de discuter uniquement sur le point de savoir s'il fallait aussi les dispenser des formalités du titre II (1), on se jeta dans une discussion longue et confuse qui se termina par le vote d'un texte sans signification précise.

381. Le texte proposé par la commission était le suivant :

ART. 64. — Les formalités prescrites par les articles 2 à 13 de la présente loi ne sont pas applicables aux travaux militaires.

Pour ces travaux, l'ordonnance royale qui déclare l'utilité publique détermine en même temps les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

Si l'on remplace *les articles 2 à 13* par *les titres I et II* et que l'on ajoute à la fin du premier alinéa *ni aux travaux de la marine royale*, on voit que le texte de la commission est celui qui prévalut en définitive.

(1) Le titre II (art. 4 à 12 inclus) de la loi de 1833 règle les préliminaires de l'expropriation : désignation des localités sur lesquelles seront exécutés les travaux ; discussion des emplacements par la commission d'arrondissement ; désignation des propriétés cessibles par l'arrêté dit *de cessibilité*. A notre avis, c'est avec le titre II que débute véritablement la loi d'expropriation. Le titre I^{er} est un hors-d'œuvre qui devait faire l'objet d'une loi spéciale ; c'est, du reste, ce qui est arrivé en 1875.

382. — M. Joussetin proposa aussitôt que la disposition exceptionnelle du premier alinéa fût restreinte par l'addition suivante :

aux travaux militaires ordonnés d'urgence suivant les dispositions de la loi du 30 mars 1831 (1).

Cette addition était insuffisante. Le gouvernement n'a qu'à déclarer urgents (ce qu'il fait d'ailleurs) tous les travaux de fortification pour bénéficier de l'exemption des titres I et II. Aussi un autre député, M. Debelleye, demanda que l'urgence ne pût être déclarée qu'en temps de guerre, et déposa l'amendement suivant :

En temps de paix, aucune ville ne pourra être fortifiée qu'en vertu d'une loi.

M. Lamy, commissaire du roi, fit remarquer que, même en temps de guerre, aucun travail de fortification ne pouvait être entrepris qu'avec l'assentiment des Chambres, puisque c'était d'elles qu'émanaient les crédits :

Messieurs, dit-il, je suis satisfait de pouvoir calmer les craintes de l'honorable M. Debelleye. Il demande qu'en temps ordinaire on ne puisse exécuter des travaux de fortifications, fortifier des grandes villes sans l'assentiment formel d'une loi ; mais je vais plus loin encore, et je dis qu'il faut toujours, dans toutes les circonstances, en temps de paix comme en temps de guerre, l'autorisation d'une loi pour élever des fortifications.

Et en effet, il faut nécessairement que les fonds de l'Etat soient seuls employés pour ces sortes de constructions ; elles sont d'une trop grande importance, d'un intérêt trop général, pour n'être exécutées qu'au moyen de quelques économies ; il faut avoir recours au pouvoir législatif pour obtenir les capitaux nécessaires à l'exécution de ces grands travaux ; et à l'appui de

(1) Dans le titre précédent, qui a trait à l'expropriation même, nous avons rapporté cette discussion en tant qu'elle est relative au titre II de la loi. — Ici, nous la résumons en n'en prenant que ce qui concerne le titre I^{er}, c'est-à-dire, le mode d'autorisation.

mon assertion, je puis vous citer les projets de loi présentés à la Chambre en 1830 et en 1831, portant demande de fonds à employer à des travaux de fortification à Lyon, à Grenoble et même à Paris. Il n'est plus à craindre qu'une ordonnance royale puisse seule autoriser des travaux militaires sans l'intervention du pouvoir législatif. . . (*Mon.* du 9 février 1833, p. 330, 1^{re} col.).

L'orateur ajouta que :

.... les travaux de fortification peuvent être aussi urgents en temps de paix qu'en temps de guerre, car l'urgence doit être proportionnée au temps nécessaire pour l'exécution. Et quand une guerre menace le pays, il faut en prévenir les chances, en calculer les résultats et s'y préparer d'avance. D'ailleurs, l'appréciation du cas d'urgence étant laissée au gouvernement, le pays trouve une garantie dans la responsabilité des ministres (*loc.cit.*, 2^e col.).

383.— Dire qu'il faut l'autorisation de la loi pour bâtir des fortifications, parce que c'est la loi qui accorde les crédits nécessaires au gouvernement, c'est éluder la question et confondre l'intervention indirecte des Chambres qui s'exerce après coup par la détermination des voies et moyens, avec une intervention directe qui consisterait dans la discussion préalable de l'utilité même du travail public projeté. Le colonel Paixhans le fit remarquer au commissaire du roi et résuma comme suit l'état de la question :

Je crois que M. le commissaire du roi est tombé dans une erreur. Il n'est pas besoin de loi pour que le gouvernement puisse élever des fortifications et bâtir des places fortes.

Quant à l'article sur lequel la Chambre va voter, la question est de savoir si l'on donnera soit à une simple ordonnance, soit à la loi seulement, le pouvoir d'élever des ouvrages définitifs et de grever la propriété de charges plus ou moins considérables. Il y a pour ces deux opinions des motifs très raisonnables et également raisonnables pour l'une et pour l'autre.

On peut dire pour le système des ordonnances actuellement en vigueur et que votre article va confirmer, que c'est le roi qui, par

la charte et la nature des choses, est spécialement chargé de la défense de l'Etat. On peut dire que cette défense est un intérêt de premier ordre, auquel nul autre ne peut être regardé comme supérieur. On peut même ajouter que la bonne défense de l'Etat est beaucoup mieux placée dans les mains du gouvernement que dans une discussion législative ; on peut dire enfin que si le pouvoir voulait un jour élever des fortifications inutiles, on lui refuserait des fonds dans le vote du budget.

Il n'y a donc aucun inconvénient réel à ce que le pouvoir élève des fortifications et à ce que l'emplacement de ces fortifications soit laissé aux ordonnances du roi.

D'un autre côté, en faveur de l'opinion contraire, on peut dire qu'il est plus conforme à l'esprit de la charte et de l'époque actuelle d'exiger, pour des choses aussi considérables, qu'une loi intervienne. On pourrait dire également que la propriété, du moins en apparence, serait beaucoup mieux protégée par une loi et que c'est un pouvoir exorbitant que de confier à une simple ordonnance le droit d'élever toute une place forte et de changer notablement la condition des habitants et la valeur de leurs propriétés.

Quant à ces opinions en elles-mêmes, lorsqu'elles seront agitées, la Chambre verra dans sa sagesse ce qu'il y a à décider ; mais je crois que par de bonnes raisons, la Chambre peut, en ce moment, se dispenser d'entrer dans cette grave question... (*Mon.*, *loc. cit.*, 2^e et 3^e col.).

Finalement, le colonel Paixhans se prononça contre l'amendement Debelleye.

384. — De son côté, M. Charles Dupin combattit l'amendement Jousselin et répéta les arguments déjà exposés pour le maintien du régime des ordonnances : intervention indirecte du pouvoir législatif, nécessité de ne pas restreindre au temps de guerre la faculté laissée au gouvernement d'exécuter les travaux de défense qu'il juge convenables ; inconvénients de la loi de 1791 qui réservait à l'Assemblée constituante un grand nombre des attributions du pouvoir exécutif, ce qui fut la ruine de la constitution de cette époque.

385. Au moment du vote, l'amendement restrictif de M. Jousselin ne fut pas adopté (*Mon.*, p. 332, 2^e col.). Mais ce qu'il y eut de plus surprenant, c'est que la Chambre des députés vota un texte équivoque qui pouvait facilement être interprété contre le système des ordonnances. L'article, tel qu'il avait été proposé, dispensait les travaux militaires des formalités prescrites par les articles 2 à 13 du projet. Or, après les discussions que nous avons rapportées, le ministre des travaux publics exprima l'avis que la disposition discutée se référerait simplement aux articles 4 à 13 de la loi. Le ministre du commerce dit qu'il s'agissait des articles 2 à 13. Le rapporteur fut de l'avis du ministre des travaux publics et dit que l'exemption s'appliquait seulement aux formes prescrites par les articles 4 à 13 (*Mon.*, p. 332, 1^{re} col.). Ce fut cette opinion qui l'emporta et le texte adopté débuta par ces mots :

Les formalités prescrites par le titre II de la présente loi...

Ceci avait une très grave conséquence, la conséquence de soumettre tous les travaux militaires, même les plus urgents, à l'autorisation législative ; la loi de 1833 revenait sur la disposition de l'article 2 de la loi du 30 mars 1831.

Cette déduction était nécessaire ; elle fut aperçue. En effet, quand M. Debelleyne, qui, au moment du vote, avait réservé son amendement (1), vint ensuite le défendre de nouveau sous forme de proposition additionnelle (*Mon.*, p. 332, 3^e col et p. 333, 1^{re} col.) ; lorsqu'il eut répété inexactement l'article qui venait d'être voté en disant :

L'article 61 porte :

Les formalités prescrites par les articles 2 à 12 de la présente loi ne sont pas applicables aux travaux militaires.

(1) « En temps de paix, aucune ville ne pourra être fortifiée qu'en vertu d'une loi. »

Eh bien ! l'article 2 exige une loi ; et en dispensant de l'observation de cet article, vous détruisez la loi de 1791 pour vous placer sous le régime de 1819 ;

à ce moment, un député, M. Charamaule, se leva et fit la réflexion suivante :

Messieurs, pour peu que l'on réfléchisse, on s'aperçoit que cet amendement est sans objet. En effet, dans la rédaction du projet du gouvernement, l'article 61 disait : les formalités prescrites par les articles 2 à 12 ne sont pas applicables aux travaux militaires. L'article 2 imposait alors la nécessité d'une loi. Vous avez voté tout à l'heure l'article 61, non avec le texte présenté par le gouvernement, mais avec la rédaction nouvelle de la commission. C'était la disposition du titre I^{er} qui imposait l'obligation d'une loi. Vous n'avez pas étendu votre exception à cette disposition du titre I^{er}. Ce que propose M. Debelleye est l'exécution pure et simple de la loi : par conséquent, l'amendement est sans objet (*Mon.*, p. 333, 1^{re} col.).

M. Debelleye se rangea tout de suite à cette manière de voir. C'était pour lui un succès inespéré :

Si la Chambre, dit-il, adopte l'opinion du préopinant, une loi sera nécessaire. Je n'ai plus rien à dire, j'ai gagné mon procès (*Mon.*, *loc. cit.*).

Là-dessus M. Lamy, commissaire du gouvernement, prit la parole soi-disant pour s'expliquer franchement et dissiper toute équivoque, en réalité, pour atténuer la portée du texte voté et en imposer d'avance une interprétation. Il ne combattit nullement l'interprétation de M. Charamaule, mais démontra que la Chambre intervenait toujours dans la distribution des fonds destinés aux fortifications, soit par la loi du budget, soit par des lois spéciales ; que l'autorité militaire avait toujours communiqué à la commission du budget les explications qu'elle pouvait réclamer ; que ces explications étaient très bien placées dans le sein de la com-

mission, mais qu'il ne conviendrait pas d'en faire l'objet d'une discussion publique,

ni de les répéter ici où vous avez des sténographes qui répètent vos paroles et qui publieraient vos chiffres dans toute l'Europe.

Je crois donc que le vœu de M. Debelleyme est réalisé et qu'il ne doit être apporté aucun changement à la législation existante (*Mon.*, p. 333, 2^e col.).

M. Debelleyme retira son amendement. Du reste, tout, en définitive, s'arrangea au gré du gouvernement, puisque le texte adopté par la Chambre des pairs et promulgué porte (art. 65) que les travaux militaires sont exempts non seulement des formalités du titre II, mais aussi de celles du titre I^{er}.

386. De quelle façon doit être donnée l'autorisation ? — Mais, si les travaux militaires étaient dispensés de l'autorisation législative spéciale, était-il nécessaire que l'autorisation administrative jugée suffisante fût expressément prononcée soit par une ordonnance distincte de l'ordonnance de cessibilité, soit une par une disposition distincte de cette ordonnance ? Nous ne le pensons pas.

D'abord, la loi de 1831 spécifie nettement que, pour les travaux déclarés urgents, il n'est besoin que d'une seule ordonnance qui à la fois autorise les travaux et déclare l'utilité publique et l'urgence (art. 2).

La loi de 1833 elle-même donne clairement à entendre que l'autorisation n'a pas besoin d'être expresse ; elle résulte suffisamment de l'ordonnance de cessibilité :

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation (art. 65, 2^e alin.).

387. A quels travaux militaires s'appliquait la dispense de l'autorisation par loi ? — Une autre question déli-

cate à trancher, parce qu'elle ne fut pas suffisamment envisagée au cours des débats parlementaires de la loi de 1833, est celle de la détermination des travaux militaires auxquels s'applique l'exception de l'article 65.

M. Debelleyme, nous l'avons vu, ne voulait d'abord aucune exception pour le temps de paix. Il abandonna son amendement et il fut convenu que l'on maintenait la législation existante. De fait, la loi du 30 mars 1831 ayant admis, sans distinguer entre le temps de paix et le temps de guerre, qu'il fût fait exception à la nécessité de l'autorisation législative en faveur des travaux de fortification urgents, cette loi à peine en vigueur ne pouvait pas être annulée ou limitée de si tôt : c'eût été une faute de logique.

388. — Mais l'exception devait-elle être restreinte aux travaux déclarés urgents suivant les dispositions de la loi du 30 mars 1831 ? M. Jousselin le demanda par un amendement que nous avons rapporté ci-dessus, et il affirma bien nettement que la dispense ne devait avoir lieu qu'à la condition que l'urgence fût déclarée par une ordonnance royale. Les travaux non urgents auraient été soumis à toutes les formalités ;

Hors de cette urgence, dit-il, il faut que les travaux militaires soient soumis comme les autres aux enquêtes ordinaires. Vous rentrez dans le droit commun. Il faut donc que ces travaux soient déterminés dans les formes prescrites par les règlements d'administration publique, que l'on prenne en considération l'influence qu'ils peuvent avoir sur les propriétés et sur la salubrité du pays. Ainsi, par exemple, un ouvrage de fortification peut gêner les communications d'un pays, peut arrêter le cours des eaux, les faire refluer sur une grande étendue de terrain et produire des inondations non seulement nuisibles à l'agriculture, mais encore insalubres pour le pays... Il y a quarante départements qui sont sous ce qu'on appelle la zone militaire. C'est surtout pour ces départements qu'il faut faire une distinction entre les travaux seulement utiles et ceux qui sont urgents... (*Mon.*, p. 330, 3^e col.).

Plus loin :

Il est beaucoup d'entre vous qui ont habité des pays militaires, qui connaissent les travaux qui s'exécutent et qui savent fort bien que, parmi ces travaux, il en est beaucoup qui ne sont pas urgents. Or, on demande aujourd'hui une exception non seulement pour les travaux urgents, mais pour tous les travaux de fortification en général.

J'ai voulu, par mon amendement, restreindre cette généralité qu'on demande aujourd'hui et la renfermer dans l'expression de la loi que vous avez votée (p. 331, 3^e col.).

Comme nous l'avons dit ci-dessus, l'amendement Jouselin ne fut pas adopté, ce qui, de la part de la Chambre, marqua la volonté bien certaine de soustraire à la nécessité de l'autorisation législative tous les travaux de fortification, déclarés urgents ou non.

389. — Faut-il aller plus loin et dire qu'en 1833 la Chambre des députés voulut laisser au pouvoir exécutif l'autorisation des travaux militaires autres que ceux de fortification ? Nous n'avons qu'une seule phrase dans toute la discussion qui puisse être rapportée à des travaux autres que ceux des ouvrages de défense. Dès que M. Jouselin eut fait connaître le texte de son amendement, le rapporteur répliqua :

L'exception doit porter non seulement sur les travaux militaires urgents, mais encore sur les travaux militaires de toute nature (*Mon.*, p. 330, 1^{er} alin.).

Voilà un texte aussi précieux qu'il est court, car il peut justifier la manière de faire de l'administration qui, à notre connaissance, n'a jamais sollicité l'autorisation du législateur à aucune époque pour la création de grands établissements militaires ou de grands camps d'instruction.

3. — ATTEINTE PORTÉE AU SYSTÈME DES ORDONNANCES PAR LA LOI
SUR LES FORTIFICATIONS DE PARIS.

390. — Les débats, prolongés pendant dix ans (1830 à 1841), auxquels donna lieu la question des fortifications de Paris, mirent souvent aux prises les partisans du régime des ordonnances et les partisans de l'autorisation législative, ces derniers n'admettant pas que le pouvoir législatif n'eût à discuter que le côté financier des grands travaux de défense et voulant au contraire que les Chambres fussent consultées sur le principe même et l'opportunité de la fortification de tel ou tel point du territoire. Leur thèse était toujours la même, à savoir, que le pouvoir exécutif puisait dans la charte et dans la loi de 1831 le droit d'ordonner des travaux de fortification en cas d'urgence, c'est-à-dire en cas de péril national ; mais que, en dehors de ce cas, la représentation nationale devait être consultée. Il faut avouer que leurs efforts persistants aboutirent à un certain résultat, puisque la loi des 3-5 avril 1841, *qui affecte une somme de 140 millions aux travaux des fortifications de Paris*, et qui semble n'être qu'une loi financière, contient un article 2 entièrement technique qui impose à l'autorité militaire un mode de fortification discuté et agréé par les Chambres :

ART. 2. — Ces travaux comprendront : 1° une enceinte continue, embrassant les deux rives de la Seine, bastionnée et terrassée, avec 10 mètres d'escarpe revêtue ; 2° des ouvrages extérieurs casematés (1).

391. — Mais faisons pas à pas l'historique de cette loi relative aux fortifications de Paris.

(1) L'article 7, qui spécifie que la ville de Paris ne pourra devenir place de guerre qu'en vertu d'une loi fut aussi une dérogation au système des ordonnances et un succès pour les adversaires de ce système.

En 1830, Paris était encore une ville ouverte ; car le mur d'octroi qui régnait tout autour de la capitale n'avait pas de valeur défensive. A cette époque, le gouvernement se préoccupa de fortifier Paris : il prit cette décision de principe sans que le pouvoir législatif fût aucunement consulté, même pour la concession des crédits. Les premiers travaux furent entrepris en effet au commencement de 1831 ; et comme la loi de finances n'était pas encore votée au moment où le gouvernement jugea nécessaire d'ouvrir les chantiers, ce furent des ordonnances spéciales qui ouvrirent des crédits au ministère de la guerre pour pourvoir aux dépenses de ces travaux. Ces ordonnances furent toutes régularisées par la loi de finances du 16 octobre 1831 qui accorda un premier crédit de cinq millions pour les fortifications de Paris.

En décembre 1831, la Chambre jugea qu'il était nécessaire qu'il fût présenté une loi pour obtenir un crédit supplémentaire qui s'appliquât à cette dépense. Le gouvernement s'empessa de déférer à ce vœu, le projet de loi fut porté à la Chambre et renvoyé à la commission du budget qui, au lieu d'en faire un rapport spécial, trouva convenable de le fondre dans la loi des finances... (*Mon.* du 3 avril 1833, p. 930, 1^{re} col.).

La loi de finances de 1832 accorda donc un second crédit pour les fortifications de Paris, qui fut, cette fois, de 2.500.000 francs.

Jusque-là, tout allait bien. Le génie militaire exécutait des travaux et les Chambres allouaient sans mot dire les fonds nécessaires ; elles n'avaient même pas donné suite à l'idée d'une loi spéciale de crédits qui avait été suggérée et à laquelle le gouvernement s'était rallié. C'est que les travaux de 1831 et de 1832 représentaient peu de chose pour une enceinte aussi étendue que celle de Paris ; c'étaient de simples mesures de sécurité prises à un moment de tension politique. Mais lorsque, en 1833, le gouvernement demanda

une troisième allocation de crédits (2.500.000 fr.), *la commission du budget s'émut et se prononça contre le crédit* ; la Chambre des députés engagea une longue discussion à ce sujet et nombre d'orateurs soutinrent qu'il appartenait au pouvoir législatif d'examiner s'il y avait lieu d'aller de l'avant dans les travaux de défense ébauchés :

Vous aurez, Messieurs, dit le général Subervic, trois questions à examiner.

La première est de savoir s'il est nécessaire, s'il est prudent de fortifier Paris.

La seconde, quel système de fortifications on adopterait, si la première était résolue affirmativement.

La troisième, quelle somme il serait convenable d'employer à ces fortifications, en consultant l'état de nos finances (*Mon.* du 2 avril 1833, p. 920, 3^e col.).

Rien de plus clair. La Chambre veut se transformer en comité de fortifications, au moins pour ce qui concerne Paris. Et même, ce sont les questions d'ordre technique que l'on place en premier examen ; la question financière, qui a trait aux moyens d'exécution, viendra en dernier lieu. Ce n'est pas que l'orateur précité veuille qu'il en soit ainsi à propos de tout ouvrage de défense ;

Je ne contesterai point au gouvernement, dit-il, le droit d'assurer par tous les moyens possibles la défense du pays, qu'il peut croire en danger : ce droit est établi par la nécessité. Mais il est des circonstances où le droit doit céder aux convenances, surtout quand la tranquillité des citoyens en dépend... (*Mon.*, *loc. cit.*, 2^e col.).

Et l'orateur ajoutait que la question de fortifier les capitales des grands empires avait toujours été l'objet d'opinions diverses ; que Napoléon avait eu, lui aussi, l'idée de fortifier Paris, mais sans en faire une place de guerre ; que le bruit de ce projet avait porté l'alarme dans l'esprit des habitants

et que, devant les plaintes qui s'élevèrent, l'empereur, qui pourtant était alors au milieu de sa puissance, y renonça.

Eh bien ! Messieurs, ce que Napoléon ne fit point par respect pour le repos des citoyens..., un gouvernement qui n'ose relever les murailles de ses places abattues, qui cède tout aux exigences de l'étranger, veut l'exécuter et vient vous demander de vous associer à lui seulement pour lui en fournir les moyens... (*Mon.*, *loc. cit.*, 3^e col.).

392. — Le maréchal Soult, ministre de la guerre, ne contesta point directement ni expressément le droit que revendiquaient certains députés de décider si et de quelle manière la capitale serait fortifiée. Au contraire, par déférence pour les adversaires du crédit, il démontra la nécessité de fortifier Paris et fit même connaître que la dépense s'élèverait, d'après ses calculs, à 35 millions. Toutefois, il ne manqua pas d'affirmer que c'était lui, ministre de la guerre, qui avait pris l'initiative des premiers travaux :

Ces 35 millions, Messieurs, s'appliquent à la dépense à faire ; car, indépendamment des travaux qu'il s'agit d'exécuter, j'avais, dès la fin de 1830, ordonné, comme point d'appui, un système de points retranchés dont la gauche s'appuyait à Saint-Denis et la droite à Nogent-sur-Marne passant par les hauteurs de Romainville.

Cette première ligne d'ouvrages de campagne est achevée ; elle a coûté 4.400.000 fr., somme qui est indépendante, je le répète, de celle de 35 millions qui serait encore nécessaire pour compléter la défense de Paris...

Les réflexions que j'avais faites pour Paris, je les fis pour Lyon, et j'ordonnai l'exécution de travaux de fortifications autour de cette ville... (*Mon.* du 2 avril 1833, p. 922, 1^{re} col.).

393. — Le rapporteur ramena alors la discussion sur le terrain de la légalité que le ministre avait évité :

Entre la commission, dit-il, et M. le ministre de la guerre, la question est celle-ci : Paris sera-t-il fortifié en vertu d'allocations

successives demandées au budget, ou Paris sera-t-il fortifié en vertu d'une loi spéciale ? telle est la question, je la pose nettement devant la Chambre ; et quand la question sera discutée sur ce terrain, je demanderai la parole pour soutenir ce qui est l'opinion de la commission et ce qui est, je crois, dans l'intérêt du pays (*Mon., loc. cit.*, 2^e col.).

Ainsi pressé, le ministre répondit que son intention était de proposer à la Chambre d'insérer au budget un chapitre spécial uniquement applicable aux fortifications de Paris et qu'il soutiendrait l'amendement déposé dans ce but par M. de Laborde.

394. — Mais ce n'était pas un chapitre spécial qui pouvait satisfaire la Chambre, c'était une loi spéciale discutée à loisir. M. Larabit le déclara sans équivoque :

J'appuie... l'avis de la commission qui refuse les fonds des fortifications, non pas pour empêcher de fortifier Paris, mais pour obtenir une loi spéciale...

Quand cette loi nous sera présentée, nous ferons ce que ne peut pas faire une commission du budget surchargée de détails de toute espèce ; nous nommerons une commission spéciale qui examinera si le système adopté ne peut pas devenir contraire aux libertés publiques, s'il est le meilleur pour assurer l'indépendance nationale ; nous nous rendrons un compte plus exact de la dépense, et comme un tel projet n'a d'utilité réelle qu'autant que son exécution complète n'est pas éloignée, nous examinerons s'il n'y aurait pas à prendre des mesures financières pour réaliser en deux ou trois années la somme totale nécessaire à son exécution et nous assurer ainsi dans un bref délai contre une nouvelle coalition.

C'est en vain, Messieurs, qu'on nous refuserait cette loi en disant que la prérogative du roi s'oppose à sa présentation, qu'à lui seul appartient le droit de choisir les points à fortifier et le système de fortifications à employer ; ce serait faire abus de ce mot de prérogative ; ce serait compromettre cette prérogative, comme les ministres de la Restauration l'ont toujours compromise en l'invoquant incessamment. Nous ne contestons pas à la Couronne le droit de fortifier ; mais il ne peut s'exercer que dans les limi-

tes que lui imposent nos propres droits ; nous avons aussi notre prérogative ; c'est le droit d'examen et de rejet de toutes les dépenses de l'Etat ; c'est le droit d'apprécier si elles sont faites dans l'intérêt public, si elles ne sont pas contraires à nos libertés.

... Si tous les ministres n'ont vraiment en vue que la défense de l'Etat, ils nous apporteront, dès les premiers jours de la seconde session, une loi particulière avec toutes les pièces à l'appui (*Mon.* du 2 avril 1833, p. 923, 1^{re} col.).

395. — Le colonel Lamy tenta de démontrer à la Chambre que le principe de la fortification de Paris avait été admis par elle, qu'il n'y avait plus à revenir là-dessus :

En 1831 et en 1832, la Chambre adhérant à la proposition du gouvernement vota un crédit spécial pour les fortifications de Paris. L'exposé des motifs, les objections élevées par quelques orateurs, les réponses qui y furent faites, ne laissèrent aucun doute sur l'objet de ces allocations ; il s'agissait de réaliser le vœu de Vauban, de réaliser la pensée testamentaire de l'empereur Napoléon...

Comment se ferait-il donc qu'une allocation motivée sur d'auss grands intérêts, votée par vous en 1831 et 1832 avec un empressement qui ne pouvait tenir qu'à votre intime conviction, fût inopinément suspendue comme si les événements avaient fait cesser l'opportunité ou changer votre conviction en incertitude ?

Je dois supposer du moins que votre commission a été influencée par des considérations toutes nouvelles, puisque c'est elle qui vous engage à sortir de la voie que vous vous étiez tracée, et à refuser de continuer pour 1833 le fonds spécialement applicable aux fortifications de Paris qui en 1831 et 1832 fut accordé par la presque unanimité de cette Chambre (*Mon.* du 2 avril 1833, p. 924, 3^e col., et p. 925, 1^{re} col.).

Le colonel Lamy montra ensuite que l'article 10 de la loi de finances du 21 avril 1832, que la commission invoquait pour demander une loi spéciale, ne s'appliquait qu'aux seuls travaux civils et non aux travaux de défense (1) ; que du

(1) « Nulle création aux frais de l'Etat d'une route, d'un canal, d'un grand pont sur un fleuve ou sur une rivière, d'un ouvrage im-

reste le gouvernement avait fait, par un sentiment de haute convenance, ce que réclamait cet article de loi, en présentant à la Chambre, le 30 novembre 1831, un projet de loi spécial pour les fortifications de Paris, Lyon, Grenoble, et que c'était la commission du budget qui avait fondu ce projet dans la loi générale des finances.

396. — Le colonel Paixhans parla dans le sens du colonel Lamy et fit remarquer avec beaucoup de justesse que la question n'était plus entière ; sans doute la législation de 1791, faite avec maturité, et qui avait statué qu'il faudrait une loi pour faire passer une ville de l'état ordinaire à l'état de ville forte, était bien préférable à la loi de 1819 qui avait institué le régime des ordonnances ; mais enfin, ce régime existait et permettait au gouvernement de fortifier Paris sans demander une loi ; la Chambre, d'ailleurs, avait approuvé le principe de la fortification de Paris de deux manières différentes : en votant la loi du 30 mars 1831 et en accordant des crédits.

Vous avez discuté la question, Messieurs, le *Moniteur* en fait foi ; vous avez décidé que, pour fortifier Paris et Lyon, des moyens d'expropriation plus accélérés seraient donnés au gouvernement ; vous avez donc pensé, et vous l'avez pensé après délibération et controverse, qu'il fallait que Paris fût fortifié.

Vous avez fait de même quand ensuite vous avez voté, *pour cet objet*, des crédits au budget de 1831.

Vous l'avez encore fait au budget de 1832. Vous avez fait encore plus ; vous avez hier accordé un crédit pour continuer de fortifier Lyon.

Or, si Paris est plus considérable, les droits n'en sont pas moins égaux ; et si vous aviez pensé que la situation du gouvernement fût légale pour la ville de Lyon, c'était penser qu'elle

« portant dans un port maritime, d'un édifice ou d'un monument public, ne pourra avoir lieu à l'avenir qu'en vertu d'une loi spéciale ou d'un crédit ouvert à un chapitre spécial du budget.

« La demande du premier crédit sera nécessairement accompagnée de l'évaluation totale de la dépense. »

n'était pas illégale pour Paris, puisque c'est identiquement la même situation.

Ainsi, Messieurs, si vous décidiez aujourd'hui qu'il faut une loi pour fortifier Paris, ce serait déclarer que, quatre fois de suite, vous avez pris ou illégalement ou sans une conviction suffisamment éclairée, la plus grave détermination.

Je conclus, Messieurs, que la législation de 1819 ne vaut pas celle de 1791 et qu'il serait à désirer que, soit par la proposition du gouvernement, soit par l'initiative des Chambres, elle fût changée.

Je conclus que le gouvernement eût mieux fait, au début de la fortification de Paris, de ne pas user du droit que lui donnait la loi de 1819, et qu'aujourd'hui il n'éprouverait pas la difficulté qui se présente.

Mais je conclus aussi que si la Chambre vient après coup décider qu'elle a eu tort quatre fois de suite, il n'en peut rien résulter d'utile que pour les étrangers en retardant nos travaux de défense et, en conséquence, je vote pour les travaux et contre l'amendement (1) (*Mon.* du 3 avril 1833, p. 929, 1^{re} et 2^e col.).

397. — M. Debelleye produisit à l'appui de son amendement un argument assez ingénieux : il dit à la Chambre qu'il n'existait même pas d'ordonnance décidant en principe les fortifications de Paris et que vraiment, dans une entreprise aussi colossale, il ne suffisait pas de présenter des ordonnances d'expropriation, mais qu'il fallait procéder d'après un plan bien défini et immuable :

On dit qu'il y a des plans, des devis, une ordonnance ; c'était bien le cas de présenter, non pas l'ordonnance qui porte qu'on expropriera quelques pièces de terre, mais une ordonnance précédée d'un rapport lumineux, circonstancié, avec des pièces à l'appui, établissant que le roi en son conseil a examiné la question et que le système complet de fortifications a été approuvé par lui. Où est cette ordonnance ? Je l'ai demandée, on ne l'a pas

(1) L'amendement Debelleye ainsi libellé :

« Il sera présenté à la première session un projet de loi sur les fortifications de Paris (*Mon.* du 3 avril 1833, p. 928, 2^e col.).

présentée, et dès lors je suis autorisé à croire qu'elle n'existe pas (*Mon.* du 3 avril 1833, p. 931, 2^e col.).

Là-dessus, le gouvernement prit l'engagement de présenter un projet de loi à bref délai et demanda seulement qu'on lui accordât, au lieu des deux millions et demi de francs qu'il avait demandés, une somme nécessaire pour faire face aux dépenses engagées. Il fut donc accordé un crédit de 895.830 francs, et le lendemain 3 avril, M. Thiers, ministre du commerce, déposa sur le bureau de la Chambre le projet promis. Il était ainsi conçu :

ART. 1^{er}. — Un crédit de 25 millions est affecté aux travaux de défense de Paris.

ART. 2. — Les fonds qui seront mis chaque année, à partir de 1833, à la disposition du ministre de la guerre, jusqu'à concurrence de ce crédit, feront l'objet d'un chapitre spécial dans le budget de son département (*Mon.* du 4 avril 1833, p. 946, 2^e col.).

Par le dépôt de ce projet, le gouvernement remplissait sa promesse, mais ne cédait nullement sur le principe de la création des places de guerre par ordonnances. Ce qu'il soumettait à la Chambre, c'était uniquement la question financière ; il se gardait bien de donner satisfaction aux vœux exprimés par un grand nombre de députés et de proposer à leur examen et à leurs délibérations le système de fortification adopté. Pourtant, le général Bernard, commissaire du roi, venait d'exposer à la Chambre que le gouvernement, résolu à fortifier Paris, avait rejeté le système de la fortification par l'enceinte continue et avait adopté le système des forts détachés (*Mon.* du 2 avril 1833, p. 923, 1^{re} col. et s.) ; il n'y avait donc aucun inconvénient à fixer dans un texte légal un projet déjà divulgué. Le gouvernement ne le voulut pas (1). Dans ces conditions, il n'y avait vraiment pas une sérieuse différence entre un

(1) De peur, sans doute, de paraître admettre l'intervention législative à cet égard.

chapitre spécial de la loi de finances et une loi purement financière comme celle dont le projet est reproduit ci-dessus.

Aussi, la commission nommée pour examiner le projet de loi, s'empressa-t-elle de porter son attention sur le côté technique du projet, que l'on voulait soustraire à son contrôle et proposa un article 3 additionnel ainsi conçu :

ART. 3. — Les fortifications à élever autour de Paris seront construites selon le système indiqué au plan d'ensemble annexé à la présente loi (*Mon.* du 23 avril 1833, p. 1152, 2^e col.).

Mais la Chambre n'examina point cette loi et le silence se fit sur les travaux de fortification de Paris qui durent, faute de crédits, être interrompus jusqu'en 1840 (*Mon.* de 1841, p. 175, 2^e col. : dépenses de 1831, 1832, 1833).

398. — En 1840, le ministère du 1^{er} mars (1), poussé par la crainte de complications politiques, se remit à fortifier Paris par des travaux exécutés d'urgence et payés sur des crédits extraordinaires ouverts par ordonnances. M. Thiers affirma énergiquement, en 1841, que le gouvernement avait agi dans la plénitude de son droit :

Lorsque j'avais l'honneur d'être président du ministère du 1^{er} mars, j'ai cru que la politique de la France exigeait un grand déploiement d'énergie ; j'ai pu me tromper, je ne le crois pas ; mais j'accorde que j'ai pu me tromper. J'ai pris la situation au sérieux ; mes collègues et moi, d'un commun accord, nous avons usé de la faculté que la loi nous accordait, et par ordonnances nous avons commencé les travaux de la fortification de Paris.

La commission des crédits supplémentaires a reconnu à l'unanimité la légalité de la mesure (*Mon.* du 27 janvier 1841, p. 204, 3^e col.).

399. — Le ministère du 29 octobre (maréchal Soult) continua les travaux entrepris par le cabinet Thiers et avec les mêmes crédits, mais demanda aux Chambres, dans un

(1) Président du conseil, M. Thiers.

projet de loi, de donner enfin au gouvernement les crédits nécessaires pour mener à bonne fin ces travaux si discutés, toujours ébauchés et jamais terminés de la fortification de Paris.

400. — Ce projet fut représenté, comme en 1833, avec l'allure d'une loi de finances. Néanmoins, le gouvernement souffrit qu'un article y fût introduit qui déterminait le système de fortification à réaliser ; il abandonna ainsi partiellement l'attitude intransigeante du ministère de 1833. Sur un point unique, il voulut garder sa liberté en refusant de jeter dans la discussion publique la question des emplacements des ouvrages extérieurs :

La commission, dit le rapporteur (M. Thiers), après avoir proposé une rédaction qui consacrait les conditions techniques de l'enceinte continue, demandait en outre une désignation sommaire, par le lieu de leur emplacement, des principaux ouvrages extérieurs. Le gouvernement a consenti à la rédaction proposée relativement à l'enceinte continue, mais il a refusé celle qui concernait les ouvrages extérieurs, et il a réclamé à cet égard la liberté due à l'autorité exécutive relativement à des travaux de défense. La commission a pensé que la déclaration faite par MM. les ministres, qu'aucun des ouvrages extérieurs ne serait plus rapproché de l'enceinte que le fort de Vincennes, que cette déclaration suffisait, et que d'ailleurs, en voulant enchaîner trop strictement le gouvernement à tel emplacement désigné, on s'exposerait à des inconvénients d'exécution et même à des objections de principes (*Mon.* du 14 janvier 1841, p. 102, 2^e col.).

Finalement, la disposition suivante fut votée, qui consacrait le triomphe partiel des adversaires du régime des ordonnances (1) et la transaction intervenue entre les partisans du système de l'enceinte continue sans forts détachés et les partisans du système des forts détachés sans enceinte :

(1) Il est un autre article dans la loi qui consacre ce succès, mais à l'égard du classement : c'est l'article 7 où il est spécifié que la ville de Paris ne pourra être classée qu'en vertu d'une loi.

ART. 2. — Ces travaux comprendront : 1° une enceinte continue, embrassant les deux rives de la Seine, bastionnée et terrassée, avec 10 mètres d'escarpe revêtue ; 2° des ouvrages extérieurs casematés.

4. — RETOUR AU SYSTÈME DE L'AUTORISATION PAR LOI EN 1851.

401. — En résumé, le régime des ordonnances, c'est-à-dire, le système laissant à la discrétion du roi et de ses ministres la création des places de guerre et autres ouvrages de défense, n'avait cessé, depuis 1819, d'être l'objet de critiques ardentes à la Chambre des députés. Et il faut bien avouer que les ministres de la royauté ne défendirent pas toujours heureusement ce système ; en tout cas, ils ne critiquèrent point la législation de 1791 à laquelle leurs adversaires se référaient constamment.

Aussi, quand la monarchie tomba et avec elle la disposition des chartes constitutionnelles sur laquelle on s'appuyait pour donner au roi le droit de pourvoir de toute façon à la défense du royaume, il se trouva bientôt un membre de l'Assemblée nationale, M. de Bussièrès (1), qui prit l'initiative d'une proposition de loi *relative au classement des places de guerre et aux servitudes militaires*, dont le but principal était de faire étudier par une commission de défense tous les projets quelque peu importants de constructions défensives et de les soumettre ensuite au contrôle et à la discussion des représentants élus du pays, comme l'avait voulu la grande loi du 10 juillet 1791 :

L'examen préalable de la question militaire, à son point de vue le plus élevé, par les hommes les plus compétents, et la sanction législative, voilà, en deux mots, la règle posée par l'Assemblée constituante (*Mon.* du 5 fév. 1850, p. 418, 2^e col.).

La proposition qui a été faite, soit par l'auteur de la proposition

(1) Ancien officier du génie.

lui-même, soit par la commission, a eu pour but de revenir à la législation de 1791 et d'ordonner qu'une information préalable faite par les hommes du métier..... précédât toute décision rendue, et qu'ensuite cette décision elle-même eût la forme qui présente plus de garanties, c'est-à-dire la forme d'une loi ; qu'il y eût délibération devant les assemblées et que tous les intérêts engagés dans cette grave question ne fussent tranchés qu'après une mûre délibération (*Mon.* du 24 juin 1831, p. 1777, 1^{re} col.).

M. de Bussières n'eut pas de peine à justifier sa proposition : il fit valoir, au point de vue militaire, que la création d'une place de guerre a son retentissement sur tout le système de la défense nationale en raison du nombre d'hommes qu'elle immobilise et de l'armement qu'elle nécessite ; par conséquent, qu'une mesure aussi grave ne peut être laissée à la discrétion d'un ministre éphémère. Il ne faudrait pas croire que le pays est d'autant mieux défendu qu'il possède plus de places fortes : sans doute, on admet communément qu'une nation ne saurait en être dépourvue ; mais il convient de ne pas en créer inconsidérément :

Les places de guerre sont... un élément très important de la puissance militaire d'une nation. Il importe au plus haut point qu'elles ne soient ni trop rares ni trop nombreuses, qu'elles soient convenablement réparties, que leur développement et leur importance s'adaptent au rôle qui leur est destiné.

Trop rares, elles laissent sans point d'appui et sans base d'opération les corps qui manœuvrent et tiennent la campagne ; sans abri, les dépôts de recrutement et de remonte, les hôpitaux, les approvisionnements en vivres, habillements, armes, munitions ; sans protection, les convois qui partis de trop loin courent le risque d'être enlevés par l'ennemi.

Trop nombreuses et mal réparties, elles enchaînent à la défense de leurs remparts un trop grand nombre de combattants ; elles immobilisent une partie trop considérable de l'armée ; elles raccourcissent l'influence de son feu et de ses baïonnettes, cette influence que transporte partout avec elle l'armée qui marche et qui manœuvre.....

Entre ces deux extrêmes, on conçoit une combinaison calculée

pour éviter toute déperdition des forces militaire et financières de l'Etat, pour donner aux divers éléments de sa puissance des proportions précises et pour obtenir du concours de ces éléments l'effet utile le plus énergique (*Mon.* du 5 fév. 1850, p. 418, 1^{re} col.).

402. — Au point de vue financier, le rapporteur démontra plus aisément encore la nécessité d'une loi. Quand en effet des constructions défensives sont décidées, cette décision engage l'avenir ; on ne construit pas les remparts d'une place ni même un simple fort au cours d'un exercice budgétaire ; il y faut plusieurs années ; en outre, il est évident que des entreprises de cette nature une fois commencées doivent être suivies jusqu'à leur parfait achèvement, c'est-à-dire jusqu'à l'armement de la place ou du fort. Par conséquent, avant de commencer, avant même de décider, il est de toute nécessité que les assemblées délibérantes soient consultées et mises à même de juger si le Trésor pourra supporter les dépenses.

403. — M. de Bussièrès ne se borna pas à exposer les avantages de la loi de 1791 à laquelle il voulait revenir. Il critiqua avec bonheur la loi de 1819 qui avait, sinon institué, du moins consacré le régime des ordonnances.

D'abord, l'expression indécise de la loi de 1819 *Lorsque le roi aura ordonné.....* ne précise pas la forme en laquelle la décision devait être prise et n'impose même pas une ordonnance préalable à la construction. Aussi, qu'arriva-t-il ?

Nulle part, d'ordonnances qui précèdent la construction des ouvrages nouveaux et des places ou postes ; partout un fait, qui est la construction préalable ; l'ordonnance classe ensuite ces ouvrages et ces places et leur rend applicables les servitudes militaires. Le fait de la construction résulte d'une simple décision ministérielle (1) prise par le ministre de la guerre et adressée aux directeurs des fortifications (*Mon.* du 5 fév. 1850, p. 418, 3^e col.).

(1) La loi du 30 mars 1831 suppose que l'autorisation des travaux

On ne peut même pas dire que cette décision fût éclairée par des avis compétents : sans doute, le comité des fortifications était consulté ; mais ce comité est trop spécial pour former un avis suffisant où il soit tenu compte de tous les éléments de la défense nationale ; le comité des fortifications n'est ni un conseil de guerre suivant l'expression de la loi de 1791 (art. 4), ni même un conseil de défense.

Enfin, les avis des comités techniques auraient plus de chance d'être considérés dans un régime où ils seraient mis entre les mains des membres d'une assemblée délibérante et discutés ensuite publiquement que dans un régime où ils faisaient l'objet de simples communications aux ministres intéressés.

Il suit de tous ces faits la démonstration la plus évidente que ces mots inscrits au commencement de l'article 1^{er} de la loi de 1819 : *Lorsque le roi aura ordonné soit des constructions nouvelles de places de guerre.....* sont la suppression de toute règle en fait de travaux militaires, de tout système raisonné en matière de défense, de toute limite dans les dépenses de la guerre (*Mon., loc. cit.*, 3^e col.).

404. — Il est à remarquer qu'aucun orateur ne prit la parole soit pour défendre le régime des ordonnances, soit pour critiquer la loi de 1791 qu'il s'agissait de rétablir. Au contraire, le général Niel, commissaire du gouvernement, constatant l'accord parfait qui existait entre le gouvernement et la commission, apprécia de la façon la plus juste la situation en déclarant que toutes les luttes parlementaires

sera donnée par ordonnance, non pas, il est vrai, par une ordonnance spéciale, mais par l'ordonnance qui déclarera l'utilité publique et l'urgence de l'expropriation :

« ART. 2. L'ordonnance royale qui autorisera les travaux et déclarera l'utilité publique déclarera en même temps qu'il y a urgence. »

Il est à croire que les ordonnances, sous le régime de la loi de 1819, déclaraient bien l'utilité publique et l'urgence de l'expropriation, mais ne contenaient pas d'autorisation expresse des travaux.

engagées depuis 1819 à propos des places de guerre avaient abouti à déconsidérer la législation relative à cet objet et à mettre l'incertitude dans les esprits ; le résultat le plus important attendu de la remise en vigueur de l'ancien système,

c'est, dit-il, de rendre à cette législation une autorité morale qui lui manque (*Mon.* du 24 juin 1851, p. 1777, 1^{re} col.).

405. Exposé de la loi de 1851 en ce qui concerne l'autorisation des travaux militaires.— Ainsi donc, tout le monde fut d'accord sur le principe et nous n'avons plus qu'à faire connaître, en les éclairant par le rapport de la commission, les dispositions de la loi du 10 juillet 1851 qui ont trait à la création des ouvrages de défense.

Ces dispositions sont les suivantes :

ART. 1^{er}.— Nulle construction de nouvelles places de guerre ou de nouvelles enceintes fortifiées..... ne pourront être ordonnées qu'après l'avis d'une commission de défense et en vertu d'une loi.

Nul ouvrage nouveau à ajouter à une enceinte fortifiée, nul fort, batterie ou autre ouvrage défensif ayant un caractère permanent ne pourront être entrepris que lorsqu'un crédit spécial aura été ouvert à cet effet à l'un des chapitres du budget.

Les améliorations partielles à faire aux fortifications existantes, lorsqu'elles ne devront apporter aucune extension au tracé du polygone formé par les saillants d'une enceinte fortifiée, pourront être ordonnées par le ministre de la guerre sur les fonds qui sont portés annuellement au budget pour les réparations et améliorations des places fortes.

ART. 3.— Le projet de loi ou la demande de fonds à présenter par suite des dispositions des deux premiers paragraphes de l'article 1^{er} seront accompagnés de l'état estimatif de la dépense et d'un plan indiquant le tracé de l'enceinte fortifiée ou de l'ouvrage projeté.

406.— Notons d'abord que le législateur de 1851 n'a point voulu que tous les travaux de défense fussent ordonnés par loi. Il a établi à cet égard une distinction bien nette en

mettant d'un côté les constructions ou extensions d'enceintes fortifiées et de l'autre les simples améliorations. Pour qu'il n'y ait aucun doute, il a défini le mot *améliorations* en le restreignant aux travaux qui n'apportent *aucune extension au tracé du polygone formé par les saillants d'une enceinte fortifiée* (3^e alin. de l'art. 1^{er}).

Les *améliorations* partielles dans les fortifications existantes, dit le rapport, seront seules exécutées en vertu d'une simple décision ministérielle sur le fonds annuellement inscrit au budget sous ce titre. Le mot *améliorations* se trouve... clairement défini : il s'applique uniquement aux travaux qui, n'étendant point le périmètre des places, ne changent point le caractère du rôle qui leur est attribué par la loi dans le système de la défense générale, et n'ajoutent rien aux sacrifices qu'imposent à la propriété privée les servitudes militaires (*Mon.* du 18 mai 1851, II, 1^{re} col.).

Sous le régime de la loi de 1819, les crédits destinés aux améliorations des fortifications existantes se distinguaient *théoriquement* des crédits affectés à la construction d'ouvrages nouveaux, ces derniers étant inscrits dans le budget extraordinaire et les crédits des améliorations figurant au budget ordinaire sous la rubrique : *Grosses réparations et améliorations des fortifications des places et postes*. Mais cette dénomination était mal définie : aussi les fonds des améliorations avaient-ils pu servir à engager des constructions nouvelles qui restaient inconnues des commissions du budget ; l'emploi de ces fonds était tel ou pouvait devenir tel qu'ils ne fussent plus qu'un supplément ajouté aux crédits du budget extraordinaire affectés aux constructions neuves.

La loi de 1851 a coupé court à toute confusion et rendu impossible la méconnaissance de la spécialité des crédits.

407. — Nous savons les travaux que le ministre de la guerre peut ordonner de sa propre autorité. Tous les autres doivent être autorisés par loi. Mais faudra-t-il une loi spéciale

dans tous les cas ? Le projet de loi l'exigea tout d'abord et ne fit d'autre distinction que celle des améliorations, définies comme il est dit ci-dessus, et des travaux modifiant le périmètre de la place (1). Puis il apparut que c'était une précaution exagérée et une complication inutile que de faire voter une loi particulière pour la construction ou la simple extension d'un fort ou d'une batterie. On distingua donc les travaux de fortification considérables, tels que la construction d'une nouvelle place de guerre, des ouvrages moins importants (forts, batteries, etc.) et l'on décida que les premiers seuls feraient l'objet d'une loi spéciale, les autres devant être autorisés par la loi générale du budget. Le rapport supplémentaire dit à ce sujet :

La proposition primitive, non plus que la rédaction de la commission, n'établissait point cette distinction. Un examen réfléchi nous l'a fait adopter. Des ouvrages de moindre importance, complément utile, souvent indispensable de la défense locale, sans influence appréciable sur le système général de la défense, ne peuvent, sans une perte de temps regrettable, être l'objet d'un débat aussi solennel. Ils ne seront exécutés, eux aussi, qu'en vertu d'une loi, comme l'avait voulu la commission d'accord avec l'auteur de la proposition ; mais cette loi sera celle du budget qui contiendra un article spécial pour chacun d'eux (*Mon.* du 18 mai 1851, II, 1^{re} col.).

Seulement, la loi ne définissant pas ce qu'elle entend par *places de guerre et enceintes fortifiées* de la première catégorie, des difficultés pourraient surgir à ce sujet ; s'il n'y avait au premier alinéa que le mot *places de guerre*, la loi serait plus claire ; car, bien que, dans le langage militaire,

(1) « ... Nulle construction nouvelle de places de guerre ou postes « militaires.... nulle extension du polygone formé par les saillants « qui servent de point de départ aux servitudes militaires autour des « dites places ou postes ne pourront être ordonnés qu'en vertu d'une « loi » (*Mon.* du 5 février 1850, p. 451, 1^{re} col.).

un simple fort soit aussi une *place*, il semble que le législateur, quand il imposait la formalité d'une loi spéciale pour la création d'une nouvelle *place de guerre*, visait par ce mot toute agglomération civile, toute ville défendue par des remparts ou par un ensemble de forts détachés. Ce qui caractérise en effet la grande place de guerre, c'est, malgré la singularité apparente de la définition, la présence d'une population civile. Là où il n'y a pas de population civile, il n'y a pas place de guerre au sens de l'alinéa premier de l'article 1^{er} de la loi de 1851, il y a fort ou batterie. Le construction d'un fort, si important soit-il, n'intéresse le législateur qu'au point de vue financier ; mais la création d'une place de guerre nouvelle, si réduite soit sa population civile, attire davantage son attention, car les servitudes militaires y seront beaucoup plus dures à supporter, et l'état de siège, la guerre survenant, fera passer aux mains de l'autorité militaire tous les pouvoirs dévolus aux magistrats civils.

Ainsi donc, la définition des *places de guerre* principales dont la création exige une loi spéciale ne nous semble pas discutable. Mais la loi dit :

Nulla construction de nouvelles places de guerre *ou de nouvelles enceintes fortifiées*....

Or, tout fort, par exemple, toute batterie isolée est une enceinte fortifiée. La loi veut-elle donc, par l'insertion de ces mots, limiter l'effet du deuxième alinéa et laisser au législateur la faculté de délibérer à part sur la création de certains forts d'une importance particulière et de ne les autoriser que par lois spéciales ? L'affirmative ne paraît pas douteuse en présence de l'explication donnée par le rapporteur :

On a remarqué ces deux expressions employées dans le premier

paragraphe de l'article 1^{er} et qui se retrouvent dans le second : *places de guerre, enceintes fortifiées*. Quelle est la distinction à faire entre elles ? Toute place de guerre est assurément une enceinte fortifiée ; mais il arrive souvent qu'une enceinte fortifiée ne soit qu'une fraction, toujours importante, d'une place de guerre : ainsi le fort Moselle et le fort Bellecroix, à Metz, qui sont des additions considérables à l'ancien corps de place. Les commissions du budget auront bientôt fixé, par leur jurisprudence, la ligne de démarcation qui sépare les enceintes fortifiées, à établir par une loi spéciale, des ouvrages nouveaux, forts, batteries ou autres ouvrages défensifs qui sont l'objet du deuxième paragraphe (*Mon., loc. cit., II, 1^{re} col.*).

408. Le retour du régime impérial fait de la loi de 1851 une loi mort-née. — Quelques mois après la promulgation de la loi du 10 juillet 1851, la disposition de l'article 1^{er}, qui avait restitué au pouvoir législatif le droit d'ordonner la construction des places de guerre, se trouva annihilée par l'effet de la constitution du 14 janvier 1852. L'article 6 de cette constitution porte que *le Président de la République est le chef de l'Etat ; il commande les forces de terre et de mer....* C'est identiquement la formule des chartes de 1814 et de 1830 à laquelle le pouvoir exécutif donna bientôt la même interprétation que les gouvernements de la Restauration et de la Monarchie de juillet. Le décret du 10 août 1853, portant règlement d'administration publique concernant le classement des places de guerre et des postes militaires et les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications, vise dans son préambule l'article 6 de la Constitution et énonce plusieurs fois et de la façon la plus expresse dans le titre premier que la construction des places de guerre est ordonnée *par décret*.

ART. 3. — *Le décret qui ordonne la construction d'une nouvelle place de guerre ou d'une nouvelle enceinte fortifiée....*

ART. 4. — *Les décrets relatifs soit à des constructions nouvelles de places ou postes de guerre....*

Le décret du 29 avril 1857 (1), *qui applique aux places de guerre et postes militaires de l'Algérie les lois et décrets qui régissent en France les servitudes militaires*, s'exprime de même en son article 3 :

Les *décrets* relatifs soit à des constructions nouvelles de places ou de postes de guerre.....

409. — La loi de 1851 fut donc une loi mort-née, car elle marquait un retour aux institutions républicaines que l'Empire se hâta de réfréner. Du reste, il n'y a pas lieu de s'étonner de la remise en vigueur du régime des ordonnances, en ce qui concerne les ouvrages de fortification ; car, pour les travaux civils eux-mêmes, dont l'opportunité était appréciée par le pouvoir législatif dans les cas déterminés par les lois monarchiques de 1832 et de 1841, l'Empereur s'arrogea tout droit de décision et ne laissa aux Chambres que le vote des crédits. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (2), *portant interprétation et modification de la constitution du 14 janvier 1852*, porte en effet :

ART. 4. — Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'article 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont ordonnés ou autorisés *par décrets de l'Empereur*.

410. **Application de la loi de 1851 sous la troisième République.** — La loi de 1851 ne devait revivre qu'après la chute de l'Empire ; mais depuis cette époque, elle a toujours été considérée comme étant en vigueur.

C'est une loi (3), du 27 mars 1874, qui a ordonné la construction de nouveaux forts autour de Paris ; c'est une loi (4), du 17 juillet 1874, qui a ordonné la construction de nou-

(1) *Bull. des Lois*, 1^{er} sem. de 1857, p. 1215.

(2) *Bull. des Lois*, 1^{er} sem. de 1853, p. 57.

(3) *Bull. des Lois*, 1^{er} sem., 1874, p. 485.

(4) *Bull. des Lois*, 2^e sem., 1874, p. 65.

veaux ouvrages autour de différentes places pour l'amélioration des défenses des frontières de l'Est ; une loi (1), du 21 avril 1879, qui a décidé la construction d'une nouvelle enceinte autour de Calais dans les termes suivants :

ART. 1^{er}. — Il sera construit, pour remplacer l'enceinte actuelle de la ville de Calais, une nouvelle enceinte s'appuyant sur la citadelle et précédée de forts détachés, laquelle enceinte englobera les villes de Calais et de Saint-Pierre, ainsi que les principaux ouvrages à établir en vertu de la loi du 14 décembre 1875 pour l'amélioration du port ;

une loi (2), du 21 août 1884, qui a décidé également la reconstruction d'une partie de l'enceinte de Lyon, dans une disposition libellée comme suit :

ART. 1^{er}. — Il sera construit, pour remplacer l'enceinte de la rive gauche du Rhône à Lyon, une nouvelle enceinte qui suivra en amont la digue des Brotteaux, englobera les agglomérations de Villeurbanne et de Montchat et ira rejoindre le bas Rhône à Saint Fons.

Elle sera précédée de forts détachés à construire à Saint-Priest, à Genas, à Meyzieux et à Décines.

Ce sont encore des lois qui ont autorisé de nouveaux travaux de défense à Dunkerque (loi du 24 décembre 1903) et l'extension de l'enceinte de Bône (loi du 21 avril 1906).

411. — Il est même à remarquer que les deux lois de 1874 susvisées sont suivies des avis de la commission de défense. On avait pensé, par une interprétation un peu étroite du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1851, que non seulement la commission de défense devait être consultée, mais que son avis devait être annexé aux lois relatives à la création des places fortes.

412. — Quant au deuxième alinéa du même article qui

(1) *Bull. des Lois*, 1^{er} sem., 1879, p. 578.

(2) *Bull. des Lois*, 2^e sem., 1884, p. 192.

veut que tout ouvrage nouveau ne puisse être entrepris « que lorsqu'un crédit *spécial* aura été ouvert à cet effet à l'un des chapitres du budget », nous croyons qu'il n'a jamais été appliqué à la lettre. Strictement, la spécialité du crédit voudrait que l'ouvrage auquel il s'applique fût expressément dénommé dans la loi de finances.

Or, on chercherait vainement dans les lois de finances votées depuis 1871 la liste des nombreux forts et batteries qui ont été construits depuis cette époque.

413. — C'est que, d'abord, une bonne partie de ces ouvrages ont été organisés en vertu des lois susvisées des 27 mars et 17 juillet 1874 ; qui peut le plus peut le moins ; la loi, nécessaire pour autoriser la construction de l'enceinte d'une grande place, donne une autorisation surabondante quand il s'agit d'un simple ouvrage détaché. Il faut bien remarquer d'ailleurs que ces lois n'ont ordinairement désigné ni le nombre, ni la nature, ni l'importance des ouvrages à construire. Elles se bornent, notamment les deux lois de 1874, à énumérer les grandes places autour desquelles il y a des positions à occuper. C'était donner carte blanche au génie qui, du reste, après avoir rempli sa mission, dressa une nomenclature de tous les ouvrages qu'il avait exécutés et la fit approuver par la loi du 29 décembre 1881 (1) :

ART. 5. — Les ouvrages de défense exécutés suivant les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1851, en vertu des lois des 27 mars et 17 juillet 1874, après avis d'une commission de défense suivant le tableau B ci-annexé .. sont énumérés dans le tableau C ci-annexé dont la nomenclature est approuvée.

Le tableau B contient simplement l'avis du Comité des fortifications ainsi libellé :

(1) *Bull. des Lois*, 1^{er} sem. de 1882, p. 53.

Le Comité est d'avis :

Que, pour se conformer aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 10 juillet 1851,..... il y a lieu de demander au pouvoir législatif :

1^o D'approuver la nomenclature détaillée au tableau C ci-joint des ouvrages de défense exécutés suivant les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la dite loi en vertu des lois des 27 mars et 17 juillet 1874 après avis d'une commission de défense.....

La confection de ce tableau et son approbation par loi ont été d'excellentes mesures d'ordre ; mais nous pensons qu'en droit il n'était point nécessaire de soumettre à la sanction du législateur une liste d'ouvrages autrefois autorisés et classés par lui.

414. — Quant aux forts et batteries très nombreux dont la construction n'a pas été autorisée par loi, elle a été faite non en vertu de crédits spéciaux à chaque ouvrage, mais en vertu de crédits globaux accordés chaque année par la loi du budget au titre des fortifications. Il eût peut être été difficile de faire autrement et de demander pour chaque fort ou batterie des fonds particuliers suivant le vœu de la loi de 1851. En tout cas, le législateur n'a pas désapprouvé cette manière de voir ; il a considéré que l'obtention de crédits d'ensemble était suffisante et que le ministre de la guerre pouvait les répartir à son gré, quitte à revenir plus tard obligatoirement devant les Chambres pour leur demander le classement des travaux ainsi exécutés (1).

C'est ainsi que la loi susvisée du 29 décembre 1881 classe après coup un grand nombre

(1) Le tableau des crédits alloués, par chaque exercice budgétaire, pour travaux de fortifications depuis 1872 jusqu'à 1903 inclus figure à l'annexe III du rapport présenté par M. Gervais, député, sur le projet de loi relatif « à la construction et au déclassement des fortifications » soumis aux Chambres au cours de la précédente législature (annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 17 novembre 1904, Chambre des députés).

d'ouvrages ajoutés à des places fortes déjà existantes et de forts ou batteries entrepris conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1851, après l'ouverture des crédits destinés à ces travaux....

De même, la loi du 27 mai 1889 (1) contient un long

Etat A des ouvrages de défense dont le classement est demandé conformément aux avis du comité de défense des 12, 13, 14 et 15 avril ; 10, 12 et 13 mai 1882 et 19 février 1886, et du conseil supérieur de guerre des 5 juillet et 3 décembre 1888 et du 4 février 1889.

De même encore, le projet de loi susvisé « relatif à la construction et au déclassement des fortifications » (rapport Gervais) contient dans l'annexe I une liste d'ouvrages récemment créés qui n'ont encore fait l'objet d'aucune mention expresse dans aucune loi.

415. Le projet de loi rapporté par M. Gervais. — Est-ce à dire qu'il faille considérer l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi de 1851 comme tombé en désuétude, dans la disposition qui ordonne la spécialité des crédits, en vertu d'un accord tacite entre l'administration de la guerre et les Chambres ? Peut-on considérer que le législateur ne veut plus intervenir dans la création des forts et batteries que par le vote de crédits annuels abandonnés à la discrétion du ministre pour la construction d'ouvrages neufs non dénommés dans la loi de finances ?

Le ministre de la guerre l'avait pensé et avait proposé une rédaction de l'article 2 du projet de loi susmentionné qui fondait en une disposition unique les 2^e et 3^e alinéas de l'article 1^{er} de la loi de 1851. Cette rédaction était la suivante :

ART. 2. — Les modifications et améliorations à apporter aux places de guerre existantes, ainsi que les nouveaux ouvrages à y

(1) *Bull. des Lois*, 1^{er} sem., 1889, p. 1141.

ajouter, sont exécutés sur l'ordre du ministre de la guerre au moyen des fonds qui sont portés annuellement au budget pour renforcement ou organisation complémentaire de la fortification (rapport Gervais, p. 39).

L'administration de la guerre justifiait cette modification à la loi de 1831 par des considérations relatives à la nécessité de construire vite et discrètement les ouvrages de fortification, considérations résumées comme suit par le rapporteur de la loi :

La défense des places repose essentiellement aujourd'hui non plus sur une enceinte de faible étendue tracée sur le territoire des villes, mais sur une ligne avancée jalonnée par des forts et établie à grande distance des localités.

Or, cette ligne, dont l'étendue mesure de 40 à 50 kilomètres dans les grandes places de l'Est et plus de 100 kilomètres pour Paris, ne peut atteindre immédiatement, comme les anciennes enceintes et dès la création de la place, son plus grand degré de résistance.

Lorsqu'il s'agit actuellement de créer une place, on détermine à la suite des premières études, les points principaux qui, par leur site, leur commandement, doivent être tout d'abord occupés par des forts pour former l'ossature de la ligne à défendre ; c'est ainsi qu'il a été opéré après la guerre de 1870 pour les diverses places à améliorer ou à créer, et ce sont ces points et les ouvrages à y établir qui ont été visés dans les propositions présentées au Parlement, lesquelles ont d'ailleurs été sanctionnées par la loi de 1874 qui arrêté dans ses grandes lignes la réorganisation de ses (?) défenses.

Mais, peu à peu, soit que des combinaisons stratégiques nouvelles fassent attribuer à la place une plus grande importance, soit que des voies dangereuses, des chemins de fer principalement, s'ouvrent dans le voisinage, soit en raison surtout des perfectionnements des engins et des méthodes d'attaque, on est amené à la renforcer en créant entre les ouvrages principaux des batteries et différents ouvrages intermédiaires.

Cette création s'est imposée notamment pour la plupart de de nos places, lorsque l'invention des obus-torpilles a obligé à

retirer des forts un grand nombre de pièces pour les espacer dans les intervalles.

Or, il importe au plus haut point qu'en pareille circonstance ces ouvrages et ces batteries soient entrepris rapidement et que l'attention de l'ennemi soit attirée aussi peu que possible sur leur construction.

De là découle, pour la bonne et prompte organisation de nos défenses, la nécessité de laisser au ministre de la guerre le soin d'opérer dans les places — d'ailleurs créées en vertu d'une loi — et en y affectant les ressources dont il dispose annuellement, les renforcements nécessaires, sans passer par les lenteurs inhérentes à la préparation et à la discussion d'une loi et sans s'exposer à la publicité que cette discussion comporte (rapport Gervais, p. 39).

416. — La commission de l'armée, tout en reconnaissant que les raisons données par le ministre de la guerre avaient une réelle valeur, a refusé de sanctionner la pratique administrative en lui donnant l'autorité qui résulte de la loi. Le rapport déclare que, s'il peut être utile de réduire les délais en matière de travaux militaires, il convient aussi de ne pas agir avec précipitation ; et que l'abus qui s'est fait dans notre pays de la fortification veut qu'il soit opposé un frein aux demandes exagérées du commandement. Quant à la question de discrétion, on est bien obligé de convenir qu'il est impossible de celer longtemps à l'adversaire non seulement l'existence des fortifications, mais encore leurs détails, leur force, leur durée probable de résistance. Enfin, il n'est pas possible qu'une mesure grave intéressant la défense nationale, comme est la construction d'un fort,

puisse être prise au détriment des droits de contrôle du Parlement. Les Chambres, en effet, doivent rester maîtresses de l'opportunité des mesures à prendre dans l'intérêt de la défense nationale et nulle autorité ne peut et ne doit, en des questions aussi graves, se substituer à la leur (rapport Gervais, p. 40).

En conséquence, la commission de l'armée a rejeté la rédaction de l'article 2 proposée par le gouvernement et,

après entente avec le ministre de la guerre, a proposé le texte suivant qui ne fait en somme que reproduire les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} de la loi de 1851 en accentuant et précisant le sens du mot *crédit spécial* inscrit au 2^e alinéa :

ART. 2. — Les modifications et améliorations à apporter aux places de guerre existantes ainsi que les nouveaux ouvrages à y ajouter sont exécutés sur l'ordre du ministre de la guerre, au moyen des crédits qui sont portés annuellement au budget pour renforcement ou organisation complémentaire de la fortification.

Toutefois, aucun ouvrage nouveau, ayant un caractère permanent ne pourra être créé qu'après son inscription à un tableau incorporé à la loi de finances.

417. — L'article 1^{er} du projet de loi reproduit le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1851 avec cette seule différence que l'avis technique exigé est celui du conseil supérieur de la guerre :

ART. 1^{er}. — Nulle construction de nouvelles places de guerre, nul déclassement de celles qui existent ne peuvent être ordonnés qu'après avis du conseil supérieur de la guerre, constitué en Comité de défense, et qu'en vertu d'une loi.

Nous n'avons plus qu'une remarque à faire sur ce texte : c'est que l'organisation d'une grande place de guerre pouvant se faire sans la construction d'une enceinte (1) au

(1) Il est même probable qu'il ne sera construit, dans l'avenir, de remparts autour des villes qu'à titre exceptionnel. Depuis 1870, des lois ont autorisé le démantèlement d'un assez grand nombre de places ; les remparts antiques tombent de tous côtés sous la pioche des démolisseurs, pendant que des forts avancés se construisent sur les hauteurs, enserrant les villes d'une ceinture protectrice plus étendue, moins visible, moins gênante et plus efficace. Avec l'artillerie de campagne à longue portée, les vieilles enceintes ne servent plus guère ; l'art de l'ingénieur militaire ne consiste plus à travailler autour de la cité même, mais à rechercher les sites dominants et à s'y établir.

Dijon et Reims sont des places de guerre en ce sens qu'elles sont défendues par des groupes d'ouvrages dont chacune de ces villes est le

moyen d'une ligne de forts détachés, on remplacerait peut-être avantageusement le mot *construction* qui éveille l'idée de remparts à édifier autour d'une ville, par le mot *organisation* qui est plus général et s'applique à tous les cas de création de places de guerre soit avec enceinte, soit par forts détachés sans enceinte. Avec le mot *organisation* l'administration de la guerre est obligée, sans ambiguïté, de demander le vote d'une loi spéciale, en vertu de l'article 1^{er} de la nouvelle loi, toutes les fois qu'elle se dispose à entreprendre un ensemble de travaux qui auront pour résultat de faire d'une ville le centre d'un groupe d'ouvrages.

418. — En résumé, la loi de 1791 avait posé le principe légitime et prudent de l'intervention législative pour la création des places de guerre. Ce principe nous paraît d'autant plus juste que le dissentiment est plus accusé entre les hommes de guerre sur la valeur et le rôle des fortifications. Si les hommes de guerre étaient unanimes à former un avis commun et que le programme des travaux à exécuter fût à l'abri de toute discussion, il serait inutile d'appeler les Chambres à délibérer sur d'autres questions que l'allocation des crédits nécessaires. Mais quand on voit, par exemple, dans l'interminable débat qui eut lieu en 1840-1841 sur les fortifications de Paris, les hommes compétents émettre des opinions opposées et citer tous d'excellentes autorités à l'appui de leurs dires, on sort de cette lecture l'esprit indécis et troublé et l'on se dit que, puisque les gens du métier ne sont pas d'accord, il ne faut pas laisser le ministre de la guerre, ministre toujours éphémère, entreprendre arbitrairement et discrétionnairement la réalisation du système de défense qui a ses préférences, attendu que son successeur immédiat pourrait fort bien désavouer sa ma-

centre (loi du 17 juillet 1874), mais elles ne possèdent pas de remparts.

nière de voir et laisser inachevées les entreprises de son prédécesseur.

Le principe de la loi de 1791, après avoir subi une longue éclipse sous l'Empire, la Restauration et la Monarchie de juillet, a été remis en honneur et précisé par la loi du 10 juillet 1851. Mais à peine revivait-il que le régime impérial le reléguait de nouveau dans l'oubli et lui substituait le régime des ordonnances, c'est-à-dire du bon plaisir. La loi de 1851, promulguée en 1851, n'a été appliquée qu'à partir de 1871.

On remarquera que l'intervention du législateur, loin d'entraver les travaux de défense, permet au contraire de les pousser avec activité. A quoi sert à un ministre de vouloir ébaucher de son propre mouvement des travaux de quelque importance puisqu'en définitive on ne peut se passer de la loi pour obtenir les crédits nécessaires à leur achèvement ? Il est bien plus simple et plus sûr de faire accepter aux Chambres le principe de la création d'une place ou d'un ensemble de places ; quand elles auront adopté le principe, il faudra bien qu'elles procurent les fonds nécessaires ; elles ne pourront plus reculer. Le gouvernement de juillet ne voulait pas discuter avec le pouvoir législatif sur la question des fortifications de Paris ; le pouvoir législatif l'y a contraint et n'a voté les 140 millions qu'il fallait qu'en imposant ses vues sur le plan technique à exécuter. Le pouvoir législatif n'a jamais voulu, en cette matière, être réduit au rôle d'un pourvoyeur d'argent ou d'un banquier du pouvoir exécutif ; il veut être au courant de ce qui se fait. Mais, dès que l'administration use de déférence vis-à-vis d'elles, les Chambres accordent généreusement les crédits demandés ; on peut s'en faire une idée en considérant qu'il a été voté depuis 1872 près de 700 millions pour ouvrages neufs de fortification.

419. — APPENDICE. — *De l'autorisation des travaux militaires autres que les ouvrages de fortification.*

Le domaine militaire prend de l'extension et de la valeur non seulement en raison des nouveaux ouvrages de défense qui se construisent, mais aussi et dans une proportion presque égale en raison de tous les autres travaux militaires, relatifs au logement ou à l'instruction des troupes : construction de casernements, de baraquements, de manèges ; organisation de champs de manœuvres, de champs de tir ; création de grands camps d'instruction. Mais, quand il s'agit de ces travaux, quelle que soit l'importance des crédits accordés, le législateur n'intervient pas d'une façon directe pour les autoriser ; l'autorisation résulte du vote des crédits. Ce n'est pas à dire pour cela que les Chambres se désintéressent de cette catégorie de travaux : la lecture du volumineux rapport fourni chaque année par le membre de la commission du budget chargé d'examiner le projet de loi de finances en ce qui concerne le ministère de la guerre, démontre au contraire que le ministre de la guerre est mis en demeure de justifier toutes les demandes de crédits qu'il présente. Ainsi, quand on a commencé en 1901 l'organisation des grands camps d'instruction, le rapporteur du budget de la guerre, M. Raiberti, a fait ressortir (p. 346 et s. du rapport) l'avance prise par l'Allemagne à cet égard, le nombre et l'étendue approximative des grands camps nécessaires à l'armée française, le chiffre approximatif de la dépense totale. En un mot, si l'autorisation d'exécuter les grands travaux relatifs au logement ou à l'instruction des troupes ne se traduit pas en textes spéciaux de lois, il est certain qu'elle n'est cependant accordée qu'à bon escient et que les minutieux renseignements fournis par le rapporteur du budget permettent aux représentants du pays, sans être des spécialistes en matière militaire, de discuter ce qu'on leur demande et de mesurer les conséquences de ce qu'ils accordent.

CHAPITRE II

DU CLASSEMENT DES OUVRAGES DE DÉFENSE (AU SENS DE LA LOI DU 10 JUILLET 1791)

1. — Notion du classement.
2. — Exposé de la législation relative au classement.

1. — NOTION DU CLASSEMENT.

420. Du classement en général. — Si l'*affectation* résulte en principe de la destination des immeubles, sans qu'il soit besoin de la faire déclarer par un acte quelconque, sauf le cas de l'ordonnance du 14 juin 1833 où la nécessité d'une ordonnance a été exigée pour la bonne gestion du domaine privé de l'Etat ; si, en outre, cette *affectation* est la seule qualité administrative à laquelle puissent être élevés une bonne partie des immeubles composant le domaine militaire, c'est-à-dire ceux qui servent simplement au logement et à l'instruction de la troupe ; il n'en est pas de même dès qu'il s'agit des ouvrages de défense. Sans doute, quand le ministre de la guerre acquiert des terrains pour asseoir un fort ou une batterie, quand ce fort ou cette batterie sont construits, les terrains qui leur servent d'assiette et les constructions mêmes sont *affectés* au service militaire. Le fait de l'acquisition, le fait de la construction ne sont évidemment pas moins puissants en matière de fortification qu'à l'égard d'une caserne ou d'un champ de manœu-

vre. Seulement, la construction d'un ouvrage de défense, l'organisation d'une place de guerre, entraînent des conséquences qui ont un caractère vexatoire pour les propriétaires limitrophes et même pour la généralité des citoyens en certains cas. Nous voulons parler, d'une part, des servitudes défensives qui grèvent les immeubles sis dans un certain rayon autour des fortifications, d'autre part, des conséquences politiques de l'état de siège qui ont pour effet, dans une place de guerre, de faire passer au gouverneur militaire tous les pouvoirs habituellement dévolus aux magistrats municipaux. Or, ces conséquences sont tellement graves que la loi ne permet pas qu'elles s'imposent ni aux propriétés ni aux personnes avant que les fortifications n'aient été pour ainsi dire consacrées par un acte solennel qui leur donne leur qualité particulière, qualité supérieure à l'affectation vulgaire dont nous avons parlé. Cet acte, c'est le *classement*. Le classement s'ajoute, se superpose à l'affectation ; les immeubles classés ont, de ce chef, une prééminence sur les autres. Nous définirons donc le classement, en utilisant la seule définition que nous en ayons trouvée — à propos de la voirie — (1) en disant que c'est « une opération par laquelle on attribue à un ouvrage de défense sa qualité administrative particulière ».

421. Le classement se distingue de l'autorisation des travaux. — Il ne faut pas confondre le classement avec l'autorisation des travaux. Sans doute c'est l'autorité qui ordonne les travaux qui est compétente également pour prononcer le classement de l'ouvrage (2). Sans doute, cette

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 412.

(2) Sous l'Empire, un particulier condamné pour avoir commencé à édifier des constructions en 1^{re} zone, postérieurement au décret de classement (24 septembre 1861) de la nouvelle enceinte fortifiée de Lorient, forma pourvoi, se fondant sur la loi du 10 juillet 1831 qui veut que le classement d'un tel ouvrage ne puisse être prononcé que

autorité a très souvent ordonné la construction et classé l'ouvrage par un seul et même acte — loi ou décret, suivant les régimes. Néanmoins, il y a là deux interventions distinctes du pouvoir, que nous avons voulu séparer nettement en les étudiant chacune séparément.

422.— En effet, quand c'est une même loi qui autorise la construction d'un ouvrage et qui le classe, elle le fait par deux dispositions séparées. Ainsi, la loi du 27 mars 1874 (1) décide dans l'article 1^{er} que :

Il sera construit de nouveaux ouvrages extérieurs autour de Paris...

et dans l'article 3, que

ces ouvrages de fortifications seront classés dans la première série des places de guerre...

De même la loi du 17 juillet 1874 (2) ordonne uniquement dans son article 1^{er} la construction de nouveaux ouvrages autour de diverses places de la frontière de l'Est ; puis, dans l'article 3, elle décide qu'ils seront classés dans la première série des places de guerre.

Du reste, la loi du 29 décembre 1881 (3), en approuvant la nomenclature des ouvrages exécutés en vertu des lois des 27 mars et 17 juillet 1874, spécifie fort bien, en son article 3, que le classement desdits ouvrages « a été prononcé par une disposition de ces lois ».

par loi. L'arrêt du Conseil d'Etat (*Glotin*, 30 mars 1870, *Leb.*, p. 374) rejeta formellement ce moyen :

« Considérant que, d'après l'article 6 ci-dessus visé de la Constitution, il nous appartient d'ordonner la construction des nouvelles enceintes fortifiées et d'en prononcer le classement. »

(1) *Bull. des lois*, 1^{er} sem. de 1874, p. 485.

(2) *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1874, p. 65.

(3) *Bull. des lois*, 1^{er} sem. de 1882, p. 53.

Les lois : du 21 avril 1879, relative à l'enceinte de Calais ; du 21 août 1884, relative à l'enceinte de Lyon ; du 24 décembre 1903, relative à l'enceinte de Dunkerque ; du 21 avril 1906, relative à l'enceinte de Bône, contiennent également chacune deux articles distincts, l'un ordonnant la construction, l'autre prononçant le classement.

Le décret réglementaire du 10 août 1853 fait cette distinction :

ART. 3. — Le décret qui *ordonne la construction* d'une nouvelle place de guerre ou d'une nouvelle enceinte fortifiée *classe en même temps* cette place ou cette enceinte...

423. — La loi du 10 juillet 1851 s'exprime très nettement à ce sujet.

D'abord, en ce qui concerne les ouvrages autorisés simplement par crédits spéciaux, qui ne voit que l'autorisation et le classement sont choses différentes ? Ce qui a trait à l'autorisation est dans l'article 1^{er}, ce qui a trait au classement dans l'article 3 ; l'article 3 dit même, donnant à entendre que l'autorisation et le classement pourront bien n'être pas toujours simultanés :

Les ouvrages qui seront ajoutés à une enceinte fortifiée, les forts, batteries ou autres ouvrages défensifs ayant un caractère permanent, ne pourront être classés... qu'en vertu d'une disposition législative.

424. — Enfin, il est un cas où, par la force des choses, l'opération du classement s'isole complètement et se distingue de l'autorisation de construction : c'est le cas où un ouvrage construit et classé est l'objet d'une modification dans le classement. L'article 6 de la loi de 1851 dit à ce sujet :

Le classement des places de guerre ne pourra être modifié qu'en vertu d'une loi.

Et puis, il faut bien que le classement soit un acte spécial ; car, les servitudes militaires n'étant pas les mêmes autour de tous les ouvrages, le fait de la construction ne renseigne pas les propriétaires riverains sur l'étendue des charges que leurs fonds auront à supporter.

425. — De tout ce qui précède, il résulte qu'il peut fort bien exister des ouvrages entièrement construits qui ne soient pas classés. Le projet de loi rapporté par M. Gervais au cours de la dernière législature contient une disposition (art. 9, 2^e alinéa) en vertu de laquelle un grand nombre d'ouvrages récemment créés (depuis 1889) seront classés. On peut voir la longue liste de ces ouvrages dans l'annexe I du projet de loi.

La loi du 27 mai 1889 (1) a classé un grand nombre d'ouvrages exécutés antérieurement à sa promulgation. L'état qui les contient est intitulé :

Etat A des ouvrages de défense dont le classement est demandé conformément aux avis du comité de défense et du conseil supérieur de guerre...

De même, la loi du 29 décembre 1881 a classé (art. 6) des

ouvrages ajoutés à des places fortes déjà existantes et [des] forts isolés ou batteries entrepris conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1851, après l'ouverture des crédits destinés à ces travaux.

Cet article distingue, on le voit, l'entreprise des travaux de l'opération ultérieure du classement.

De même encore, la loi du 9 décembre 1875 (2) a classé la redoute des Hautes-Bruyères qui avait été construite pendant la guerre de 1870-1871.

(1) *Bull. des lois*, 1^e sem. de 1889, p. 1141.

(2) *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1875, p. 976.

Nous pourrions citer encore nombre de lois ou décrets qui ont prononcé le classement d'ouvrages précédemment et définitivement exécutés. Ainsi, la loi du 10 juillet 1851. Le rapporteur disait à ce sujet :

Quant aux classements nouveaux ou adjonctions, ils comprennent tous les ouvrages de fortification construits dans ces derniers temps au moyen des fonds extraordinaires et spéciaux votés depuis 1840. Ces classements sont la conséquence nécessaire et prévue de ces votes législatifs. . . . (*Mon.* du 13 mai 1851, Supplément, p. I, 2^e col.).

En sorte que nous sommes en droit de conclure : autre chose est l'autorisation de construire des ouvrages défensifs, autre chose est le classement de ces ouvrages.

426. Le classement ne doit pas être confondu non plus avec l'établissement des servitudes défensives. — Nous avons encore à nous défendre d'une confusion qui se commet plus communément et plus facilement que la précédente : c'est celle qui consiste à voir uniquement dans le classement un acte d'établissement des servitudes défensives.

Bien entendu, sans classement il n'y a pas de servitudes ; mais enfin, le classement ne tend pas seulement à l'imposition des servitudes militaires. Les servitudes sont une conséquence du classement, la plus saillante, si l'on veut, mais non pas la seule, ni même une conséquence nécessaire (1).

(1) La jurisprudence a fort bien distingué que le classement intégral d'une place avait d'autres effets que de déterminer les servitudes applicables à la place. On lit dans l'arrêt *Petit, Rully et autres* (18 mai 1877, *Leb.*, p. 483) :

« Sur le moyen tiré de ce que les terrains des requérants ne sont « pas soumis aux servitudes militaires, la Ville de Paris n'ayant « pas été classée par une loi spéciale au nombre des places de « guerre :

« Considérant que l'article 8 de la loi du 3 avril 1841 établit excep-

Il faut toujours se rappeler que le classement intégral d'une grande place de guerre a trois effets : il marque et définit son importance dans le système général de la défense du pays et impose des obligations plus ou moins étendues à l'autorité militaire quant à sa conservation (loi de 1791, tit. 1, art. 1) ; il entraîne l'établissement des servitudes militaires sur les terrains avoisinants ; il soumet la ville fortifiée aux conséquences politiques du régime des places de guerre pour le cas où elle serait déclarée en état de siège.

Or, de ce qu'une ville fortifiée est soumise aux servitudes militaires, il ne s'ensuit nullement que les autres effets d'un classement intégral s'imposent à elle (1).

« tionnellement, pour les fortifications de Paris, que la première zone
« des servitudes militaires, telle qu'elle est réglée par la loi du 17 juil-
« 1819, sera seule appliquée à l'enceinte continue et aux forts exté-
« rieurs ; qu'il prescrit, en outre, que cette zone unique de 250 mè-
« tres sera mesurée sur les capitales des bastions et à partir de la crête
« de leurs glacis ;

« Considérant que l'application des servitudes créées par cet article
« n'est pas subordonnée à l'intervention spéciale prévue dans l'arti-
« cle 7 ; que l'article 7, en disposant que la Ville de Paris ne pourra
« être classée parmi les places de guerre qu'en vertu d'une loi spéciale,
« n'a pour objet que d'ajourner pour cette ville, jusqu'à l'époque de ce
« classement, toutes les conséquences du régime des places de guerre au-
« tres que les servitudes militaires. »

(1) Soyons précis. Des trois effets du classement intégral, il en est deux qui doivent être déclarés expressément et explicitement en raison de leur nature même : c'est la fixation de la classe de l'ouvrage quant à sa conservation ; en second lieu, c'est la catégorie des servitudes. Mais les conséquences politiques du classement nous paraissent s'imposer naturellement dès l'instant où un classement, même partiel, soit quant à la conservation, soit quant aux servitudes, a été prononcé.

Donc, quand nous disons : « De ce qu'une ville fortifiée est soumise aux servitudes militaires, il ne s'ensuit nullement que les autres effets d'un classement intégral s'imposent à elle », nous entendons que le classement quant aux servitudes ne peut déterminer la classe de l'ouvrage quant à la conservation, puisque cette détermination ne peut être qu'expresse. Quant au régime politique, c'est un effet naturel du classement, mais il ne s'impose pas nécessairement et peut être écarté par une disposition expresse de la loi.

Ainsi, il n'est pas du tout illogique de concevoir qu'une ville fortifiée soit soumise aux servitudes, sans être soumise au régime politique des places de guerre ; et, *a contrario*, qu'une ville soit soumise éventuellement au régime politique des places de guerre tout en étant exonérée des servitudes par la bonne raison qu'elle n'a pas de remparts et que sa fortification consiste en ouvrages détachés.

Reprenons ces propositions.

427 : 1° On peut imaginer une ville fortifiée soumise aux servitudes et exonérée des conséquences politiques du classement. — Tout d'abord, nous avons un exemple vivant et célèbre d'une ville pourvue de remparts qui portent servitudes et à laquelle néanmoins ne s'appliquent pas les conséquences politiques de l'état de siège : c'est Paris. La loi des 3-5 avril 1841 « qui affecte une somme de 140 millions aux travaux des fortifications de Paris » contient deux dispositions consécutives ainsi libellées :

ART. 7. — La Ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre du royaume qu'en vertu d'une loi spéciale.

ART. 8. — La première zone des servitudes militaires, telle qu'elle est réglée par la loi du 17 juillet 1819, sera seule appliquée à l'enceinte continue et aux forts extérieurs...

Pour plus de clarté, il eût été préférable d'intervertir l'ordre des deux articles ; d'insérer d'abord la disposition relative aux servitudes, qui équivaut à un classement partiel ; puis de dire explicitement que la Ville de Paris ne pourrait être soumise au régime politique des places de guerre qu'en vertu d'une loi spéciale. Néanmoins, telle qu'elle est rédigée, la loi de 1841 sur les fortifications de Paris ne fait pas doute : les remparts de Paris portent servitudes, mais la Ville de Paris, même en état de siège, gardera ses magistrats municipaux civils.

428.— C'est pour n'avoir pas distingué suffisamment les

différents effets du classement et n'avoir pas admis que l'application de l'un de ces effets pût être faite à l'exclusion des autres, que certains propriétaires des environs de Paris essayèrent en 1856 de faire admettre au Conseil d'Etat une thèse tendant à soutenir que les servitudes elles-mêmes n'existaient pas autour des fortifications dès l'instant où la loi spéciale, prévue à l'article 7 de la loi du 5 avril 1841, n'avait pas été rendue. La question fit du bruit et donna lieu à de savants articles dans diverses revues. Elle était si importante que le commissaire du gouvernement au Conseil d'Etat, M. de Forcade, résuma dans un magistral rapport la législation concernant le classement des places de guerre et discuta l'interprétation qu'il convenait de donner à la loi de 1841 sur les fortifications de Paris (1). Il rappela que ce qui préoccupait en 1841 les adversaires du classement intégral de la Ville de Paris au nombre des places de guerre, ce n'était en aucune manière la question des servitudes, c'étaient les conséquences qui résulteraient pour les libertés publiques de la transformation de Paris en place de guerre ; c'était le danger de voir Paris déclaré en état de siège par une ordonnance et les pouvoirs civils transférés, en cas de sédition intérieure, à des commandants militaires (*Rec. Lebon*, année 1856, p. 500).

Le Conseil d'Etat reconnut que l'article 7 de la loi du 3 avril 1841 contenait, suivant l'expression du commissaire du gouvernement, *un classement évident de la Ville de Paris au point de vue des servitudes*, car il trancha la dispute en

Considérant. . . . que l'article 7, en disposant que la Ville de Paris ne pourra être classée parmi les places de guerre qu'en vertu d'une loi spéciale, n'a eu pour objet que d'ajourner, pour la Ville de Paris, jusqu'à l'époque de ce classement, toutes les

(1) *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, année 1856, p. 490 et suiv.

conséquences du régime des places de guerre autres que les servitudes militaires... (C. E., 24 juillet 1836, *Trézel, Leb.*, p. 503 et autres arrêts du même jour).

Le Conseil d'Etat persiste d'ailleurs dans la jurisprudence de l'arrêt Trézel en rejetant les requêtes qui lui sont présentées assez fréquemment par des propriétaires condamnés pour contraventions aux lois et décrets sur les servitudes de la place de Paris (V. notamment C. E., 1^{er} décembre 1905, *Maubuisson, Leb.*, p. 898).

429. 2^o On peut imaginer une ville soumise aux conséquences politiques du classement et non assujettie aux servitudes. — Inversement, nous avons dit que l'on pouvait imaginer qu'une ville non entourée de remparts fût soumise, le cas échéant, au régime politique des places de guerre. Avec le système moderne de la fortification, qui consiste uniquement à prendre possession des points culminants, il arrive, comme nous l'avons déjà dit, qu'une place de guerre consiste en un ensemble de forts et batteries plus ou moins éloignés de l'agglomération qui donne son nom à cette place. Epinal et Dijon sont dans ce cas ; Reims également. Or, le projet de loi rapporté par M. Forest classait au nombre des places de guerre Epinal et Dijon (V. annexe IV du rapport de M. Gervais et p. 48, 1^{er} alin. du dit rapport). Cela ne signifiait-il pas que les villes d'Epinal et de Dijon seraient soumises, en cas de siège, au régime politique des places ? (1) De même, la mention de la *place de Lyon* dans la même annexe ne devait-elle pas avoir aussi pour conséquence, si la loi avait été votée, d'imposer, le cas échéant, à la population lyonnaise les conséquences

(1) Il est d'autant plus permis de le croire que la situation de Reims était réglée de façon différente. L'annexe IV soumettait au classement les « ouvrages de Reims », non la place.

politiques de l'état de siège, bien que la ville de Lyon ne soit que partiellement environnée de remparts (1) ?

430. Un fort ou une batterie classés peuvent fort bien ne pas porter servitudes. — D'autre part, il existe un certain nombre de forts ou batteries classés qui ne portent pas servitudes (2). Quand il en est ainsi, il est évident que le classement de l'ouvrage n'a de sens qu'en ce qui a trait à sa collocation dans le domaine défensif.

Enfin, les servitudes disparaissant, le classement peut subsister. Le décret du 26 juin 1867 (*Bull. des lois*, 1867, 2^e sem., p. 148) dit :

... Considérant que plusieurs places ou postes peuvent jouer le rôle défensif qui leur appartient sans continuer à frapper de servitudes les propriétés environnantes....

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

ART. 3. — Sont supprimées au delà de la limite extérieure des terrains de la fortification les servitudes imposées à la propriété par le décret du 10 août 1853 dans les places postes et ouvrages désignés ci-après, *qui n'en resteront pas moins compris dans le tableau de classement.*

431. — Nous croyons avoir suffisamment différencié l'opération du classement de l'acte initial d'autorisation des ou-

(1) Cette conséquence serait d'autant plus grave pour la ville de Lyon que le gouvernement avait déclaré en 1841, au cours de la discussion sur les fortifications de Paris, que Lyon non plus ne serait pas classé :

« M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL.... La Ville de Paris, quoique place « fortifiée, devra rester dans le droit commun des villes ouvertes.... »

« C'est ainsi que le gouvernement a procédé à l'égard de Lyon, « qui, depuis huit ans, est environné de forts : cette ville n'a pas été « classée.... »

« Il en sera de même de la Ville de Paris... » (*Mon.* du 2 février « 1841, p. 270, 1^{re} col.).

(2) V. loi du 27 mai 1889, les notes 6 et 9 de la p. 1149 du *Bull. des lois*, 1^{er} sem. L'expression vicieuse *ne portent pas servitudes au delà de la zone des fortifications*, signifie qu'il n'y a pas de servitudes du tout. Car la zone des fortifications tout entière est du domaine de l'Etat : *Nemini res sua servit jure servitutis...*

vrages défensifs et de l'établissement des servitudes qui se présente comme une conséquence naturelle, mais non essentielle du classement.

Ceci dit, nous allons faire un exposé historique sommaire des dispositions légales et réglementaires relatives au classement.

2. — EXPOSÉ DE LA LÉGISLATION RELATIVE AU CLASSEMENT.

432. La loi de 1791. — Lors de la discussion de la loi sur les fortifications de Paris (3-5 avril 1841), quelqu'un dit :

Dans toutes les lois de 1791 et de 1841, lorsqu'on se sert du terme *classer*, c'est seulement par rapport aux servitudes (*dénégation de M. le président du Conseil*) (*Mon.* du 2 février 1841, p. 270, 2^e col.).

Rien de plus juste que cette dénégation ; car l'orateur commettait une grave erreur en ce qui concerne la loi de 1791, attendu que le classement prononcé par cette loi a trait principalement à la conservation et à l'entretien des places ; les servitudes ne sont qu'une conséquence de ce classement. Il est si vrai que l'Assemblée constituante songeait avant tout à la conservation et à l'entretien des places que l'intitulé de la loi ne fait même pas mention des servitudes. Voici cet intitulé et le texte de l'article 1^{er} :

Décret concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et d'autres objets y relatifs.

ART. 1^{er}. — Les places de guerre et postes militaires seront partagés en trois classes, suivant leur degré d'importance, et conformément au tableau qui sera réglé et annexé au présent décret. Les places et postes de la première classe seront non seulement entretenus avec exactitude, mais encore renforcés dans toute celles de leurs parties qui l'exigeront, et constamment pourvus des principaux moyens nécessaires à leur défense. Ceux de la se-

conde classe seront entretenus sans augmentation, si ce n'est par l'achèvement des ouvrages commencés ; et ceux de la troisième classe seront conservés en masse pour valoir au besoin, sans démolition et sans autre entretien que celui des bâtiments qui seront conservés pour le service militaire et des ouvrages relatifs aux manœuvres des eaux.

Cette disposition, placée en tête de la loi, la domine. Quand, dans les articles 30, 31 et 32, il est statué sur la question des servitudes, c'est en conséquence du classement fait à l'article 1^{er}. D'où il suit que le tableau annexé à la loi ne fait aucune mention des servitudes et contient seulement la répartition des places et postes en classes ; pour savoir à quelles servitudes est soumise une place donnée, il suffit de connaître sa classe, puis de se reporter aux articles 30, 31 et 32 qui contiennent deux catégories de servitudes : les unes applicables aux deux premières classes, les autres applicables à la troisième classe seulement.

La détermination des conséquences politiques de l'état de guerre et de l'état de siège pour les places est faite dans les articles 5 à 12 inclus.

Rien de plus simple, on le voit, que ce système, qui avait en outre l'avantage d'être complet puisqu'il fixait à tous égards la condition des ouvrages de défense.

433. — La loi de 1791 décidait en même temps que le classement d'une place ne pouvait avoir lieu que par une loi. Cette décision s'induit avec certitude de deux articles distincts ; d'une part, de l'article 2 :

Ne seront réputés places de guerre et postes militaires que ceux énoncés au tableau annexé au présent décret ;

d'où il suit que si l'on veut dans l'avenir qu'un ouvrage soit réputé place ou poste, il faudra que ce soit un acte pareil, c'est-à-dire un acte législatif, qui lui donne cette qualité ;

d'autre part, de l'article 4 (cité au n^o 364) et qui dispose

que nulle construction nouvelle de places de guerre ou de postes militaires ne pourra être ordonnée qu'en vertu d'une loi ; d'où il suit que le classement, lui aussi, qui parfait l'ouvrage en l'ajoutant au système général de défense existant, ne pourra être ordonné que par une loi (1).

434. La législation postérieure. — La loi de 1791 est la seule qui ait opéré un classement intégral des ouvrages de défense. Toutes les lois postérieures qui ont fait des classements n'ont eu comme objectif que les servitudes : de la conservation et de l'entretien des places, il n'est plus question ; on laisse de côté les *classes* de l'article 1^{er} de la loi de 1791, on distingue seulement deux *séries*, suivant la gravité des servitudes, entre lesquelles on répartit les diverses places et postes.

Pour se rendre compte de cette altération de l'idée de classement, il suffit de lire les considérants des ordonnances de classement rendues postérieurement à 1819 ; on y trouve invariablement la formule suivante :

Vu l'avis du comité des fortifications en date du 9 juin dernier, approuvé par notre ministre secrétaire d'Etat le 7 août suivant et duquel il résulte qu'il y a lieu *de classer* dans la première série des places de guerre le fort de la Justice, celui de la Miotte, la lunette dix-huit et autres ouvrages du camp retranché de Belfort, déjà établis, *afin de leur attribuer des zones de prohibition convenables et d'empêcher ainsi que les bâtisses particulières élevées dans leur voisinage en viennent masquer les feux ou en gêner l'action* (2).

(1) MM. de Récy et Tisserant (*Répertoire du droit administratif*, v^o *Domaine*, n^o 535) considèrent que c'est l'article 4 de la loi de 1791 qui a trait au classement des places de guerre et que ce texte impose le classement préalablement à la construction. Nous croyons que cet article ne concerne que l'autorisation de la construction, qu'il n'impose pas le classement *préalable*, et que la nécessité d'une loi pour le classement ne peut s'induire avec certitude que de l'article 2 sus-relaté.

(2) Ordon. du roi du 14 septembre 1835 qui classe dans la 1^{re} série

435. L'ordonnance du 1^{er} août 1821. — D'abord, cette limitation du classement est très certaine quant aux ouvrages énumérés dans le tableau annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ; car cet acte réglementaire n'a été rendu que pour fixer le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819, laquelle est simplement « relative aux servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat ». Le préambule du tableau (1) fait bien mention des *classes* de la loi de 1791, mais le tableau lui-même n'y a aucun rapport.

436. La loi du 10 juillet 1851. — La loi du 10 juillet 1851 laisse plus de place au doute. On serait tenté de croire, pour diverses raisons, que le législateur de cette époque a entendu le *classement* au sens que lui donnait la loi de 1791 et non pas seulement par rapport aux servitudes. Le rapport disait à propos du premier paragraphe de l'article 1^{er} (2) :

Il restitue à la loi le soin non seulement de décider les constructions nouvelles, comme le voulait l'auteur du projet, mais encore, ainsi que la commission le propose, le classement des places de guerre et postes militaires. Et en effet, du classement, selon ce décret, dépendait l'importance de la place et celle des travaux à exécuter..... (*Mon.* du 5 février 1890, p. 420, 1^{re} col.).

Le premier paragraphe de l'article 2 portait, dans la rédaction de la commission :

La loi qui ordonnera la construction..... spécifiera en même temps *la classe et la série*.....

Le deuxième paragraphe de l'article 3 portait également :

des places de guerre les nouveaux ouvrages de la place ainsi que du camp retranché de Belfort, déjà exécutés (*Bull. des lois*, 9^e série, 1835, 2^e sem., p. 271).

(1) *Bull. des lois*, 7^e série, 2^e sem. de 1821, p. 362.

(2) Le texte primitif débutait ainsi : « Nul classement et nulle construction nouvelle... »

Ce plan indiquera, en outre, *la classe et la série*....

La loi, d'après son intitulé, est

relative *au classement* des places de guerre *et aux servitudes* militaires.

Enfin, il est fait mention des *classes* dans l'article 5 et dans les colonnes du tableau annexé.

Mais ces arguments tombent devant le texte définitif.

L'expression *nul classement*, par laquelle débutait le projet, disparut.

Les formules *la classe et la série* des articles 2 et 3 furent réduites, sans qu'on sache pourquoi, au mot *la série*.

Enfin, s'il appert de la teneur du rapport que l'auteur du projet de loi n'ignorait pas la différence entre les *classes* et les *séries* et s'était rendu compte de l'effet du classement opéré par la loi de 1791, par contre, il est tout aussi certain que ni le rapporteur, ni la commission, ni les Chambres n'ont voulu en 1851 appliquer le classement comme on l'avait fait en 1791. Le rapport supplémentaire contient le passage suivant qui démontre que le texte de la loi et le tableau y annexé s'occupent uniquement des servitudes :

Dans la proposition primitive et dans la rédaction de la commission, les articles 1 et 2 renfermaient indistinctement des dispositions relatives aux crédits pour les constructions nouvelles et à l'application des servitudes. Le projet ministériel sépare ces deux choses : il affecte l'article 1^{er} aux crédits, et *aux servitudes* les articles 2 et suivants. La commission croit bien faire en vous proposant d'adopter cette idée qu'elle s'est appropriée.

Vient ensuite, en vertu du tableau que nous annexons à la loi, sur la proposition du gouvernement, *le nouveau classement, en deux séries, des places de guerre et postes militaires, selon les servitudes qu'elles auront à supporter*.... (Mon. du 18 mai 1851, Supp., p. 1, 1^{re} col. .

437. — Si l'on avait voulu, en 1851, répartir les ouvrages

de défense en classes suivant leur importance et en vue de leur conservation et entretien, on l'aurait dit nettement et il eût été dressé un tableau particulier de répartition à cet égard. Au contraire, la loi spécifie que la première série du tableau qui la suit correspond à la première et à la deuxième classe de la loi du 10 juillet 1791 ; mais elle se garde bien d'effectuer la distinction des places de première classe d'avec celles de seconde classe (1). Toutefois, il ne faudrait pas, semble-t-il, conclure de cette portée restreinte du classement de 1851 que l'on considérerait alors l'article 1^{er} de la loi de 1791 comme un principe tombé en désuétude. On n'a pas effectué de classement quant à la conservation et à l'entretien ; mais on n'a pas dit qu'il ne fallût plus en faire. Une note du rapporteur fait connaître seulement que, en ce qui concerne les places qui figurent au tableau de 1791, la distinction des première et deuxième classes ne se justifie plus en 1851 :

Cette classification convenait au temps où elle a été faite, mais on comprend que les travaux accomplis depuis lors aient effacé toutes les différences qui servaient à les distinguer et qui ne reposaient que sur l'importance relative de ceux qu'il s'agissait à cette époque d'y exécuter (*Mon.* du 18 mai 1851, *Suppl.*, p. I, 1^{re} col., note 2).

438. Les classements opérés par les lois postérieures à 1791 n'ont-ils eu d'effet que par rapport aux servitudes ? — Les lois de 1819 et de 1851 ont retourné, on le voit, le système de 1791 ; car les servitudes qui, dans la loi de 1791, n'étaient qu'une conséquence du classement, en deviennent l'objet principal en 1819 et 1851.

(1) D'où il suit que les mentions *places de première et de deuxième classe... places de troisième classe* portées dans les colonnes du tableau sont inutiles, vides de sens et propres à jeter de la confusion dans l'esprit puisqu'elles éveillent l'idée d'une répartition particulière qui n'est pas effectuée.

Mais convient-il d'interpréter strictement le classement partiel, relatif, exécuté par ces lois et de considérer qu'il n'a pu produire d'autre effet que de permettre l'application des servitudes défensives ? Doit-on considérer que les places non classées par la loi de 1791, classées seulement quant aux servitudes par des lois postérieures, ne sont pas soumises au régime politique des places de guerre ; que les dégradations commises sur leurs fortifications ne sont pas soumises à la loi pénale du 29 mars 1806 ; que cette zone n'est pas placée dans le domaine public imprescriptible ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons au contraire que, dès l'instant où la loi déclare que les servitudes pourront être appliquées autour d'une place ou d'un ouvrage, elle incorpore cette place ou cet ouvrage dans le système général de défense avec toutes les conséquences qui en découlent.

En un mot, les ouvrages qui ont été classés par des lois postérieures à celle de 1791 le sont à tous égards sauf en ce qui a trait à leur entretien. Si en effet ils avaient été classés quant à leur entretien, pas de doute, ils le seraient aussi quant au régime politique, quant au mode de répression des méfaits commis, quant à l'imprescriptibilité et aux servitudes. Mais voilà que le législateur estime, à tort ou à raison, que l'utilité de faire un classement en vue de l'entretien ne s'impose pas ; ce classement n'intéresserait que l'autorité militaire et n'imposerait qu'à elle des obligations ; ces obligations sont d'ailleurs assez rigides ; les cadres tracés par l'article 1^{er} de la loi de 1791 sont étroits ; autant vaut s'en rapporter à l'autorité militaire elle-même du soin d'entretenir et d'augmenter ce qui doit être entretenu et augmenté suivant les nécessités du moment ; ce qui est plus important, c'est de fixer la condition des ouvrages de défense en tant qu'elle intéresse, non l'Etat, mais les personnes privées, c'est de définir notamment les servitudes. Or, est-il

permis de tirer argument de cette attitude du législateur pour soutenir qu'il ne veut que les servitudes et qu'il écarte les autres conséquences comme il écarte le classement quant à l'entretien ? Ce ne serait pas soutenable. Le législateur définit les servitudes parce qu'elles ne sont pas les mêmes pour tous les ouvrages et qu'il faut qu'elles soient expressément fixées pour elles-mêmes dès l'instant où l'importance relative des ouvrages n'a pas été déterminée pour un autre objet. Mais les autres conséquences, telles que le régime politique, l'application d'une loi pénale spéciale, l'imprescriptibilité, s'appliquent d'elles-mêmes, sans texte spécial qui les impose, dans le système du classement relatif comme dans le système du classement intégral. Ces conséquences s'imposent toujours, à moins d'avoir été expressément écartées.

439.— Les ouvrages, mentionnés dans les lois postérieures à celle de 1791 comme ne portant pas servitudes, se trouvent-ils classés néanmoins quant aux conséquences du classement compatibles avec leur condition, par exemple, quant à l'imprescriptibilité du domaine et à la répression des dégradations suivant le mode de la loi du 29 mars 1806 ? Il paraît difficile de le nier.

440. Le projet de loi (rapport Forest) sur le classement des ouvrages de fortification de la défense de terre. — La loi du 10 juillet 1791 avait donc procédé à un classement intégral des ouvrages de défense. Depuis 1791, ce travail n'a plus été refait ni d'une façon générale pour un ensemble de fortifications, ni d'une façon isolée pour une place particulière.

Cependant, il a été tenté. Deux projets de lois ont été déposés dans ces derniers temps à la Chambre des députés, l'un en 1899, l'autre en 1901, qui faisaient une répartition des places de guerre et ouvrages de défense suivant leur importance relative, leur conservation et leur entretien.

Le premier avait trait au *classement des ouvrages de fortification de la défense de terre de la France*. Il fut rapporté au nom de la commission de l'armée par M. Forest, député (1), et la Chambre des députés l'adopta dans la séance du 30 juin 1899.

Le second avait trait au *classement des ouvrages de fortification de la défense du littoral de la France et de l'Algérie* (voir l'exposé des motifs dans l'annexe n° 2151 au procès-verbal de la séance du 28 janvier 1901).

Le rapport Forest s'exprime ainsi sur la question du classement :

Les modifications prévues sont nécessitées par les progrès de l'artillerie, progrès tels que des ouvrages réputés excellents et construits il y a vingt ans suivant toutes les données de la science — et à très grands frais — sont devenus aujourd'hui presque sans valeur.

Pour rendre à tous nos ouvrages de défense leur puissance primitive, il faudrait dépenser des sommes énormes, hors de proportion avec le but que l'on pourrait atteindre. Les améliorations les plus urgentes ont été apportées à nos principales places fortes. Mais le conseil supérieur de la guerre n'a pas jugé qu'il fût indispensable d'étendre ces mesures à tous nos ouvrages de défense. Il propose un nouveau classement qui permettra une meilleure répartition du personnel et du matériel, en tenant compte de l'importance relative actuelle des places.

Les classes ont été définies par la loi du 10 juillet 1791. L'article 1^{er} du projet de loi qui vous est soumis reproduit *la pensée fondamentale de la loi de 1791* tout en apportant à sa rédaction quelques modifications qu'entraîne la différence des époques et des situations....

D'après le texte du projet présenté, les places de la troisième classe ne seraient plus entretenues. Il faut comprendre ce mot *entretenu* dans le sens technique que lui attribuent les ingénieurs militaires. Ces fortifications ne seront plus tenues à hauteur des perfectionnements découverts chaque jour, mais les réparations

(1) Annexe (n° 813) au procès-verbal de la séance du 15 mars 1899

nécessaires pour en assurer la conservation n'en continueront pas moins à être faites.

C'est pourquoi la commission de l'armée, d'accord avec M. le ministre de la guerre, vous propose de supprimer au paragraphe 5 de l'article 1^{er} les mots *ni entretenus* et de mettre au paragraphe 6 et dernier le mot *entretenus* au lieu de celui de *conservés* (1).

Quant au fond même de la question, à la répartition des places entre les trois classes, la commission de l'armée n'a pas cru devoir l'examiner. Elle s'en rapporte à l'indiscutable compétence, à la haute autorité du Conseil supérieur de la guerre....

441. Le projet de loi sur le classement des ouvrages de fortifications du littoral. — Le projet de loi relatif au classement des ouvrages de défense des frontières maritimes était rédigé d'après les mêmes bases de répartition que le projet Forest. Toutefois, l'on avait légèrement modifié la définition des places de 1^{re} classe en ce qui concerne les places maritimes.

Pour les fortifications de terre, le texte adopté disposait :

La 1^{re} classe comprend les places et ouvrages qui, à raison du rôle important qu'ils jouent dans la défense du pays, doivent être munis de toutes les ressources en personnel et en matériel nécessaires à une résistance de longue durée ; ces places et ces ouvrages doivent être complètement achevés et constamment maintenus à hauteur de tous les perfectionnements des engins d'attaque et de défense.

Or, l'on vit avec beaucoup de discernement qu'une place maritime n'avait pas, dans toute l'étendue de ses fortifications, une importance de premier ordre ; qu'un port de

(1) Art. 1^{er}, 4^e et 5^e alin. :

« La troisième classe comprend les places et ouvrages fortifiés qui ne sont ni armés, ni approvisionnés, ni pourvus d'une garnison de défense spécialement désignée dès le temps de paix.

« Ces places et ouvrages sont simplement entretenus pour les établissements militaires qu'ils contiennent et en tant que fortification pour valoir au besoin. »

guerre n'était pas un tout homogène au point de vue de la défense ; qu'il convenait donc, dans le classement, de distinguer, pour une même place, entre les fronts de mer et les fronts de terre, de manière à ne pas attribuer aux fronts de terre une valeur exagérée :

Les fortifications du littoral, disait l'exposé des motifs, diffèrent de celles de nos frontières terrestres en ce que leur rôle, très important du côté de mer, se réduit généralement, du côté de terre, à résister aux entreprises passagères des troupes de débarquement. Si donc les ouvrages de côtes doivent être organisés du côté de la mer pour une lutte énergique et être constamment munis de toutes les ressources nécessaires, ce n'est que dans de très rares exceptions qu'il y a lieu de les pourvoir, du côté de terre, de moyens de défense perfectionnés (par exemple, dans certains grands ports militaires voisins de notre frontière de terre) ; le plus souvent, en raison du peu de risques qu'ils courent, on se contente de les mettre, de ce côté, en état de lutter contre un coup de main pendant un temps suffisant pour donner aux troupes de la défense mobile, chargées de les soutenir, la possibilité de les secourir à temps.

On ne peut dès lors leur appliquer intégralement la définition rappelée ci-dessus, qui vise des ouvrages susceptibles d'une résistance de longue durée.

D'autre part, le degré de perfection dans lequel les ouvrages de côtes doivent être tenus dépend essentiellement du rôle qu'ils ont à jouer. Ainsi, il est manifeste qu'une batterie puissante destinée à lutter contre des cuirassés doit être pourvue de tous autres perfectionnements que les batteries de petit calibre qui appuient les postes de torpilleurs et n'auront à repousser que des destroyers.

Il ne serait donc pas exact de dire sans restriction de tous les ouvrages de côtes qu'ils doivent être maintenus à hauteur de tous les perfectionnements des engins d'attaque et de défense.

Ces considérations ont conduit à modifier, pour les ouvrages de fortification du littoral, la définition de la 1^{re} classe et à la libeller comme il suit :

« La 1^{re} classe comprend les places et ouvrages fortifiés qui, en « raison du rôle spécial qu'ils jouent dans la défense du pays, « doivent être constamment munis de *toutes les ressources en ma-*

« *ériel et en personnel nécessaires à l'exécution de leur tâche.*

« Ces places et ouvrages doivent être complètement achevés et
« maintenus constamment à hauteur de tous les perfectionnements
« *des engins d'attaque et de défense que comporte leur rôle....*

« La 2^e classe comprend les places et ouvrages fortifiés qui n'ont
« à remplir qu'un rôle éventuel de point d'appui pour des forces
« actives opérant dans leur voisinage.

« Ces places et ouvrages ne sont entretenus, armés et approvi-
« sionnés que dans des limites restreintes à déterminer, dans cha-
« que cas particulier, par des décisions ministérielles.

« La 3^e classe comprend, etc. (comme pour les fortifications de
« terre). »

Dans sa séance du 20 mars 1900, le conseil supérieur de la guerre a, d'après ces principes, procédé à la répartition des ouvrages de défense du littoral dans les trois classes susvisées...

... Dans certaines places, le conseil supérieur de la guerre, s'inspirant des considérations développées plus haut, a été conduit à mettre dans des classes différentes les défenses du côté de mer (fronts de mer et ouvrages de côte détachés) et les défenses du côté de terre ; ces dernières n'ayant à jouer le plus souvent qu'un rôle de point d'appui à la défense mobile, ont été placées en deuxième classe, tandis que la première a été attribuée aux défenses de mer.....

442. Le projet de loi rapporté par M. Gervais. — Malheureusement, les deux projets de lois dont nous venons de parler n'ont pas abouti. Reprise au cours de la 8^e législature (1902-1906), la question du classement des places fortes a donné lieu à un long et intéressant rapport de M. Gervais, député (annexe n° 2069 au procès-verbal de la 1^{re} séance du 17 novembre 1904). Mais ce projet limite le classement aux servitudes.

Ce n'est pas que M. Gervais ignore le classement au sens de la loi de 1791, au contraire ; il fait mention du projet de loi Forest (p. 47 et s.), il en marque le sens et la portée ; il veut que le classement au sens de 1791 soit fait, mais par une loi spéciale.

La loi du 10 juillet 1791 avait édicté une répartition en trois

classes des places et ouvrages fortifiés, en vue de ménager les finances de l'Etat et d'assurer la bonne utilisation de ses ressources en matériel de guerre et en personnel. Les ouvrages rangés dans la première classe devaient seuls être renforcés et pourvus des moyens nécessaires à leur défense. Ceux de la deuxième classe étaient à entretenir sans augmentation et ceux de la troisième à conserver en masse pour valoir au besoin.

Toutefois, les lois de classement postérieures se sont bornées à spécifier la série dans laquelle les places seraient rangées au point de vue de l'application des servitudes défensives, sans indiquer leur classe.

Or, les dépenses nécessaires pour tenir les fortifications à hauteur des derniers perfectionnements des engins d'attaque et de défense sont tellement élevées qu'on ne peut songer à améliorer toutes nos places fortes. Aussi le ministre de la guerre avait-il présenté un projet de loi tendant à revenir à l'application de la règle posée par la loi de 1791. Ce projet fut adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 30 juin 1899 ; mais après discussion au Sénat, il fut retiré par décret du 14 mai 1902 pour nouvelle étude.

La question n'a pas été reprise depuis cette époque. Pourtant, il y a urgence à faire cesser l'équivoque actuelle. Toutes nos places de guerre ont en effet la même situation légale, alors que leurs situations de fait sont fort différentes....

La commission de l'armée demande en conséquence que le ministre de la guerre présente un nouveau projet de loi sur la classification des places fortes. Le vote de ce projet de loi marquera la volonté du Parlement d'appliquer aux seules places les plus importantes de nos frontières de l'Est et des Alpes et à la défense de nos côtes les crédits, qui pourront être réduits utilement, affectés à la réorganisation des fortifications.

Quant aux autres places, elles sont à conserver sans amélioration, comme élément sérieux et utile de défense éventuelle, avec des servitudes atténuées autant que possible par la création de polygones exceptionnels ou même réduites au seul terrain de la fortification (rapport Gervais, p. 67 et 68) (1).

(1) A remarquer que le terrain de la fortification ne saurait être grevé de servitudes au profit de l'Etat, puisqu'il appartient tout entier à l'Etat : *nemini res sua servit jure servitutis, sed prodest jure domini*.

443. Opinion de M. Raiberti. — M. Raiberti, rapporteur du budget de la guerre en 1900, avait répudié le système de classement de 1791 parce que, à son avis, toutes les places classées doivent être tenues constamment en état de défense, sans qu'il y ait lieu de faire aucune différence entre elles sous le rapport de la conservation et de l'entretien :

Avec les perfectionnements incessants du matériel de guerre, il n'est pas de trop de tous les progrès de la science moderne pour mettre une place en état de défense. La fortification à valoir ne peut donc avoir d'autre valeur que celle qu'auront le terrain et les matériaux de démolitions le jour où on les mettra en vente. Vouloir l'entretenir sans l'armer, ni l'approvisionner, ni lui donner une garnison, c'est vouloir dépenser de l'argent pour le plaisir de le dépenser. La dépense ne se justifie que si la fortification offre, comme monument, un intérêt historique. Mais alors, elle ne doit pas relever du budget de la guerre, mais du budget des beaux-arts (rapport Gervais, p. 49).

444. Conclusion. — A cette opinion extrême, qui ne veut que des ouvrages tenus toujours armés et à hauteur de tous les perfectionnements, nous préférons le système de 1791, système remis en honneur par le rapport Forest et auquel le rapport Gervais donne également son adhésion, qui distingue entre les places de première, de deuxième et de troisième classe. A un moment donné, il peut sembler inutile d'armer une position ou de l'augmenter sans que cependant l'on ose en proposer le déclassement et la démolition ; l'importance défensive d'une place peut d'ailleurs varier ; son rôle n'est pas fixé à jamais ; enfin, opérer le classement des places pour la conservation et l'entretien, c'est imposer au ministre de la guerre une règle dans les dépenses afférentes aux travaux de fortifications. Les Chambres se sont plaintes quelquefois de l'absence de programme ; le classement serait un programme consacré par la loi et qui ne pourrait être modifié que par loi.

Aussi, l'idéal législatif en la matière serait, à notre avis, la fusion en une seule loi des deux projets de la 7^e législature et du projet de la 8^e ; on aurait de cette façon un classement intégral des places et ouvrages à tous égards, à l'égard de la conservation et de l'entretien comme à l'égard des servitudes défensives.

445. Les places de la 2^e série lois et décrets postérieurs à 1791) correspondent-elles à la 3^e classe de la loi de 1791 ? — Présentement, il existe un très grand nombre de places et d'ouvrages qui ne sont pas classés pour ce qui concerne leur conservation et leur entretien. Il n'y a de classées quant à la conservation que les places énumérées par la loi de 1791. Aucune loi postérieure, soit générale, soit particulière, n'a statué à cet égard. Dès lors, l'entretien des fortifications se fait au gré de l'administration de la guerre.

On aurait pu soutenir que les places et ouvrages rangés par les lois de 1819 et de 1851 et par les ordonnance ou décret de 1821 et de 1853 dans la deuxième série pour l'application des servitudes défensives, se trouvaient par cela même classés quant à la conservation, puisque, à la 2^e série, correspond uniquement la 3^e classe. Le Conseil d'Etat ne l'a pas pensé. L'avis remarquable qu'il a émis à ce sujet en 1900 vaut la peine d'être rapporté en entier :

446. SECTION DES FINANCES, DE LA GUERRE, DE LA MARINE ET DES COLONIES.

CONSEIL D'ÉTAT

N° 424.817.

Question : Guerre.

Extrait du registre des délibérations de la section.

AU SUJET DE L'ENTRETIEN DES FORTIFICATIONS CLASSÉES DANS LA 2^e SÉRIE PAR LE DÉCRET DU 10 AOÛT 1853.

Séance du 24 juillet 1900.

M. Vacherie, rapporteur.

AVIS.

La section des finances, de la guerre, de la marine et des colonies du Conseil d'Etat, consultée, par le ministre de la guerre, sur la question de savoir si les places classées dans la deuxième série par le décret du 10 août 1853 ne doivent être entretenues que dans les limites fixées par la loi du 10 juillet 1791, pour les ouvrages de la troisième classe.

Vu la lettre du ministre de la guerre, en date du 6 juillet 1900,

Vu la loi du 10 juillet 1791,

Vu les décrets des 9 et 24 décembre 1811,

Vu l'ordonnance du 24 décembre 1817,

Vu la loi du 17 juillet 1819,

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 1821,

Vu la loi du 10 juillet 1831,

Vu le décret du 10 août 1853,

Considérant que, pour répondre à cette question, il importe de rapprocher les termes de la loi du 10 juillet 1791 et du décret du 10 août 1853 afin de se rendre compte de la nature des classements contenus dans ces deux textes législatif et réglementaire et d'établir que le premier concerne spécialement la conservation des places fortes et le second s'applique exclusivement aux servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat ;

Considérant que la loi de 1791 est intitulée « concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs », et que l'article 1^{er} dispose : « les places de guerre et postes militaires

« seront partagés en trois classes suivant leur degré d'importance
« et conformément au tableau qui sera réglé et annexé au présent
« décret » ; que les places et postes de la première classe doivent
être entretenus, renforcés, constamment pourvus de ce qui est né-
cessaire à la défense ; que ceux de deuxième classe doivent être en-
tretienus et que les ouvrages commencés doivent être achevés ;
que ceux de troisième classe « seront conservés en masse pour
« valoir, au besoin, sans démolition et sans autre entretien que celui
« des bâtiments qui sont conservés pour le service militaire et des
« ouvrages relatifs aux manœuvres des eaux » ; qu'il résulte de ces
prescriptions inscrites en tête de la loi de 1791 que celle-ci avait
pour objet principal la conservation des places et postes, *conservation qui était, depuis la démolition de la Bastille, menacée sur
de nombreux points du territoire national*, ainsi que le constatent
les pétitions adressées par certaines villes pour demander la sup-
pression de leurs fortifications et déposées sur le bureau de l'As-
semblée nationale ; que c'est pour enrayer ce mouvement que
l'Assemblée chargea son comité militaire de lui présenter un état
de toutes les forteresses avec son opinion sur leur utilité ou inu-
tilité, afin de pouvoir ordonner la conservation, les réparations
ou même l'augmentation de toutes celles qui seraient jugées né-
cessaires pour la défense du royaume et la démolition, vente ou
abandon de toutes celles qui n'auraient point un caractère d'uti-
lité ; que l'Assemblée avait pris cet engagement par décret du
18 juin 1790 et qu'elle le réalisa par la loi du 10 juillet 1791 ;

Considérant que, depuis la loi de 1791 jusqu'au décret du 10 août
1853, on a souvent modifié le texte primitif, mais qu'en dehors
du droit de créer ou de supprimer les fortifications, ces modifica-
tions ont toujours concerné les dispositions relatives aux servitudes
imposées à la propriété ; qu'il suffit pour s'en assurer d'examiner
les prescriptions qui se sont succédé pendant cette période de
près de soixante ans ;

Considérant qu'en 1811, les décrets du 9 et du 24 décembre
aggravèrent la situation de la propriété privée en étendant, à
1.000 mètres, au lieu de cent toises, la zone de prohibition ab-
solute de bâtir et en donnant au gouverneur le droit de faire
détruire dans l'intérieur de la place tout ce qui peut gêner la
circulation de l'artillerie et des troupes, à l'extérieur tout ce qui
peut offrir quelque couvert à l'ennemi et abrégér ses travaux
d'approche ;

Qu'aussitôt après la chute de l'Empire, le gouvernement fut assailli de réclamations contre les précédents décrets ; qu'en 1817 une ordonnance du 24 décembre autorisa la réparation des bâtiments et clôtures dans une zone où l'interdisaient les décrets de 1811 ; mais que cette première modification fut insuffisante pour satisfaire les réclamants et qu'en 1819 une loi du 17 juillet atténua les servitudes, même celles établies par la loi de 1791, en étendant à toute espèce de bâtiments et clôtures des tolérances établies à cette époque seulement en faveur des moulins et usines ; que cette loi de 1819 intitulée « relative aux servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat » rendait au roi le droit de statuer sur le classement des places de guerre, c'est-à-dire sur la conservation et l'entretien des fortifications ; mais qu'aux termes de l'article 1^{er} les effets qui résulteraient d'un changement de classement pour l'application des servitudes imposées par la loi du 10 juillet 1791 ne pourraient avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance du roi ; que ce texte indique clairement qu'il n'y avait à cette époque aucune confusion dans *le classement pour l'entretien des fortifications et le classement parallèle pour l'application des servitudes* imposées à la propriété ;

Que l'ordonnance du 1^{er} août 1821, fixant le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819 sur les servitudes militaires, contient ce considérant : « il importe également à la défense des places de guerre et à l'intérêt des propriétés qui les avoisinent, que l'exécution des lois relatives aux servitudes militaires soit ramenée à un mode uniforme » ; que cette ordonnance est suivie d'un tableau intitulé : « tableau des places, citadelles, forts, châteaux et postes militaires dont la répartition en deux séries détermine l'application des servitudes » ; que *la première série* comprend les places de première et de deuxième classe autour desquelles il est permis, au delà de deux cent cinquante mètres, d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre avec condition de démolir à la première réquisition ; que *la deuxième série* comprend les places de troisième classe et les postes militaires autour desquels il est permis, au-delà de deux cent cinquante mètres, d'élever des constructions quelconques ; qu'ainsi l'ordonnance de 1821 établit pour l'application de la loi de 1819, relative aux servitudes, deux séries entre lesquelles sont réparties, pour cette application seulement, les places de première, deuxième et troisième classe et

les postes de la loi de 1791 ; mais que ni la loi de 1819, ni, à plus forte raison, le règlement n'ont abrogé, par la création de ces deux séries, les classes de 1791 relatives à l'entretien et à la conservation des fortifications :

Considérant que la loi du 10 juillet 1851, pour l'exécution de laquelle a été fait le règlement de 1853, dispose qu'à l'avenir la construction ou la démolition des places sera ordonnée par le législateur ; que la loi qui ordonnera la construction spécifiera la série pour l'application des servitudes (art. 2) ; que le tableau de 1821 est remplacé par celui-ci : « La première série de ce tableau « correspond pour l'application des servitudes à la première et à « la deuxième classe de la loi de 1791, mais elle ne comprend « aucun poste. La seconde série correspond à la troisième classe : « elle comprend tous les postes (art. 5). Le classement des places « de guerre ne pourra être modifié qu'en vertu d'une loi » ; mais les servitudes pourront être atténuées par décret (art. 6) ;

Qu'aux termes de l'article 8 de la dite loi, la délégation donnée au gouvernement par le législateur était la suivante : « Un règlement d'administration publique réunira et coordonnera dans « leur ensemble toutes les dispositions des lois concernant les *servitudes* imposées à la propriété autour des fortifications et « précisera les mesures d'exécution » ;

Qu'ainsi la loi qui a donné délégation au gouvernement pour le décret qui a été promulgué le 10 août 1853 n'a confié le soin de réglementer que sur les questions relatives aux servitudes et a réservé au législateur le droit de statuer sur le classement, c'est-à-dire sur l'entretien et la conservation ;

Que ce règlement, devenu le décret du 10 août 1853, vise toutes les dispositions antérieures relatives aux servitudes et dispose, à l'article 1^{er} : « Les places de guerre et les postes militaires sont « classés, pour l'application des servitudes défensives, conformément au tableau annexé au présent décret. Ce tableau est divisé « en deux séries, dont la première correspond pour cette application à la première et à la deuxième classe spécifiées dans la loi « du 10 juillet 1791, mais sans comprendre aucun poste, et dont la « deuxième correspond à la troisième classe et comprend tous les « postes » ; qu'il résulte de ces textes que *les séries* du tableau annexé au décret de 1853 ne sont pas un nouveau classement substitué à celui de la loi de 1791, mais à celui de l'ordonnance de 1821 et contiennent l'énumération des places fortes et des

postes rangés dans un certain ordre *pour l'application des servitudes défensives et non pour l'entretien et la conservation des fortifications* ;

Que si l'on considère les places et ouvrages de la deuxième série du dit décret, on rencontre des fortifications comme celles de Toul, de Lyon, tous les ouvrages des fronts de mer de Brest et de Cherbourg, une partie des ouvrages du front de mer de Toulon ; qu'en 1853 on n'a pu songer à laisser sans entretien (ainsi que cela aurait dû être si la deuxième série du décret se substituait à la troisième classe de la loi de 1791) des ouvrages qui intéressaient à un si haut degré la défense nationale ; qu'on a seulement jugé que la situation topographique de ces fortifications et la disposition des localités voisines n'exigeaient pas l'existence, autour de ces ouvrages, de servitudes présentant le développement maximum et on les a classés dans la deuxième série, afin de diminuer les servitudes que la loi de 1791 imposait à la propriété en raison de l'importance de la fortification ; que, dans le même ordre d'idées, postérieurement à 1853, lorsqu'on a élevé de nouveaux ouvrages de défense avec l'intention bien évidente de leur donner le degré de perfection que comportait leur rôle, on a pu, au point de vue des servitudes, les ranger dans la deuxième série et même parfois dans les postes de cette série, comme, par exemple, certains ouvrages secondaires des grandes places de Verdun, Belfort, Besançon, des forts neufs, comme ceux de Jouy-sous-les Côtes, de Giromagny, de Lyon (loi du 27 mai 1889) ;

Que, par suite, il est impossible d'admettre que *les séries* contenues dans ce décret se sont substituées *aux classes* de la loi de 1791 ;

Que, d'ailleurs, le projet de loi déjà voté par la Chambre des députés et « relatif au classement des ouvrages de fortification « de la défense de terre de la France » contient un nouveau classement destiné à remplacer celui de 1791 et que ce travail législatif n'aurait pas de raison d'être si la loi du 10 juillet 1791 avait été abrogée sur ce point par le décret de 1853 ;

Est d'avis :

Que les places classées dans la deuxième série par le décret du 10 août 1853 doivent être entretenues selon la classe à laquelle elles appartiennent d'après la loi de 1791 ou les lois postérieures relatives à leur création ou à leur conservation.

447. APPENDICE. — *Affectation des immeubles militaires autres que les ouvrages de défense.*

Quand l'administration de la guerre fait l'acquisition de terrains qu'elle destine à un usage autre que celui de la fortification, par exemple à l'édification d'une caserne, à l'organisation d'un champ de manœuvres, ces terrains, du fait même de leur acquisition et de leur utilisation par l'autorité militaire, se trouvent affectés au service de l'armée. Il n'est pas besoin d'un acte particulier ni d'une formalité quelconque qui prononce l'affectation ; elle résulte des faits.

Il n'y a qu'un seul cas où l'affectation doit être déclarée expressément : c'est quand l'administration de la guerre a besoin pour son service non plus de terrains appartenant à des personnes privées, mais de terrains qui font déjà partie du domaine de l'Etat sans être cependant utilisés par un service public. L'Etat possède en effet un patrimoine privé considérable que gère l'administration des domaines et qui constitue souvent comme une réserve précieuse qui dispense les services publics de recourir à de coûteuses expropriations ; mais les services publics ne sont pas admis à puiser à cette réserve sans motifs ni contrôle. L'administration des domaines, constituée la gardienne de tous les biens immobiliers qui forment le patrimoine privé de la nation, ne se dessaisit qu'à bon escient, et sur un décret qui l'ordonne, des immeubles dont elle a la gestion.

448. — Primitivement, les affectations d'immeubles domaniaux aux services publics ne donnaient pas lieu à l'intervention du pouvoir exécutif ; c'étaient de simples mesures d'administration qui étaient concertées entre les ministres intéressés.

Ce fut l'arrêté consulaire du 13 messidor an X qui décida,

par voie de disposition générale, que désormais aucun édifice appartenant à la nation ne pourrait recevoir une affectation quelconque qu'en vertu d'une décision du pouvoir exécutif. L'article 5 porte :

A dater de la publication du présent arrêté, nul édifice national ne pourra, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre qu'en exécution d'un arrêté des consuls.

Il est à croire que c'était l'administration de la guerre qui réclamait le plus d'affectations et qui rendit nécessaire la disposition dont il s'agit, car l'arrêté du 13 messidor an X, dont elle forme le dernier article, n'a point du tout un caractère général ; il fut rendu principalement pour ordonner

la confection d'un état des édifices propres aux casernements, magasins, hôpitaux, etc., nécessaires au service de la guerre.

L'article 5 a donc une portée qui dépasse celle des quatre premiers articles et il eût été harmonieux et logique d'en faire l'objet d'un arrêté spécial.

Il convient également d'observer que les mots *Nul édifice national* autorisaient l'administration à restreindre l'application du texte aux seules affectations d'immeubles bâtis.

449. — Le 14 juin 1833 intervint une ordonnance réglementaire qui confirma et précisa la disposition de l'arrêté du 13 messidor an X.

Parlant de cette ordonnance, M. Tisserant dit qu'elle fut « rendue en exécution de la loi de finances des 31 janvier-9 février 1833 » (*Rép. Béquet*, v^o *Domaine*, n^o 1625). Nous hésitons à contredire le savant auteur ; néanmoins, nous sommes obligé de dire qu'il n'y a rien dans l'article en question qui se rapporte à la forme de l'affectation en général ; la loi du 31 janvier 1833 *portant règlement définitif du budget de l'exercice 1829* contient la disposition suivante :

ART. 9. — Le gouvernement fera distribuer aux Chambres, pendant la session de 1833, un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'Etat, tant à Paris que dans les départements, et qui sont affectées à un service public quelconque.

Ce tableau devra contenir la date de l'affectation et l'indication de l'usage auquel chaque propriété est consacrée, ainsi que sa valeur approximative (1).

Du reste, si l'ordonnance du 14 juin 1833 avait été rendue en exécution d'un texte de loi, une mention de ce texte aurait été inscrite en tête de l'ordonnance. Or, le préambule vise uniquement l'arrêté du 13 messidor an X.

Nous croyons plutôt que l'ordonnance du 14 juin 1833 doit son origine à de certaines difficultés qui se produisirent entre les ministères des finances et de la guerre au sujet de la détermination du service administratif — Domaines ou service affectataire — qui devait prendre l'initiative et se charger de la préparation des décrets d'affectation. Nous avons eu entre les mains un dossier des archives de la guerre, malheureusement incomplet, qui fait foi de cette origine. Le ministère des finances, après avoir, pendant de longues années, provoqué les décrets d'affectation, soutint que ce soin incombait au département ministériel affectataire. Le ministre de la guerre répondit que l'on ne voyait aucune raison pour changer une procédure consacrée par une foule de précédents ; que le seul moyen de donner quelque efficacité au contrôle que le ministère des finances doit exercer, dans l'intérêt du trésor, sur la disposition des biens domaniaux, était de lui laisser la prérogative de proposer l'ordonnance d'affectation ; que si chaque ministre pouvait se faire attribuer à son gré, sur son rapport, les immeubles qui seraient à la convenance de son département, il était à craindre qu'il ne s'introduisît, non pas du désordre, mais au moins quelque relâchement dans ces affaires. L'administration des Domaines ne se rendit point à ces raisons :

(1) *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1833, p. 6.

elles semblaient pourtant péremptoires, car il était difficile de concilier l'abandon, que semblait vouloir faire le ministère des finances, de son droit de présentation des ordonnances d'affectation, avec la chaleur que ce ministère avait souvent mise à opposer les besoins du trésor aux demandes des services publics. Cette administration établit même, à l'appui de sa manière de voir, un rapport sur la question des affectations considérées en thèse générale (1). Finalement, on transigea, et l'ordonnance réglementaire du 14 juin 1833 décida que les ordonnances particulières qui auraient pour but d'affecter un immeuble appartenant à l'Etat, à un service public de l'Etat, seraient concertées entre le ministre qui réclamerait l'affectation et le ministre des finances (2).

On remarquera que, dans l'ordonnance de 1833, le terme générique *immeuble* a remplacé le terme *édifice national* de l'arrêté de messidor.

A l'heure actuelle, les affectations domaniales sont toujours régies par l'ordonnance de 1833, que la loi du 15 mai 1850 « portant fixation du budget des recettes » avait bien abrogée en soumettant (art. 4) les affectations à l'autorisation d'une loi, mais que le décret du 24 mars 1852 fit revivre peu de temps après (3).

(1) Ce rapport fut communiqué par le ministre des finances à son collègue de la guerre le 7 juin 1833 et renvoyé par ce dernier au ministre des finances le 9 du même mois. Il contient sans nul doute un exposé intéressant que nous regrettons vivement de n'avoir pu consulter.

(2) Le projet d'ordonnance préparé par l'administration des Domaines disposait primitivement que les ordonnances d'affectation seraient rendues sur l'avis du Conseil des ministres, et visait en son préambule l'article 4 d'une certaine loi du 24 avril 1832 relatif à cette exigence. Nous n'avons pu mettre la main sur ce texte de loi.

(3) Le décret du 24 mars 1852 a force de loi comme ayant été rendu pendant la période dictatoriale (art. 58 de la Constitution du 14 janvier 1852).

TITRE QUATRIÈME

DES SERVITUDES MILITAIRES

CHAPITRE PREMIER

DES SERVITUDES RELATIVES A LA CONSTITUTION DE LA RUE DU REMPART.

450. Notion générale.— Dans le chapitre relatif à la constitution du domaine défensif, nous avons dit que le législateur de 1791 avait soigneusement fixé les limites de la zone de la fortification (1), mais qu'il n'avait entendu constituer immédiatement cette zone idéale que du côté de l'extérieur ; du côté de l'intérieur, où la zone se termine par la rue du rempart, la loi se contenta de frapper de servitudes les terrains débordant les limites légales qui venaient d'être fixées. La loi de 1791 est un acte d'expropriation immédiate en ce qui concerne la limite extérieure des places et postes pourvus de chemins couverts ; elle ne laisse aucun droit de possession aux intéressés ; elle leur confère un droit à indem-

(1) La loi du 17 juillet 1819 confirme à cet égard la loi de 1791 en l'article 2 qui débute ainsi :

« Le terrain militaire appartenant à l'Etat, tel qu'il a été défini par la loi du 10 juillet 1791... »

nité qu'ils doivent exercer dans les délais légaux ; au contraire, aux riverains qui débordent la limite intérieure, la loi laisse la possession.

451.— Nous croyons que l'on aurait une idée exacte de la réglementation qui a trait à la création ou à l'élargissement de la rue militaire en se figurant que la loi de 1791 contient un plan général d'alignement de cette rue et que l'on est simplement ici dans une matière de voirie. Les textes eux-mêmes nous autorisent à proposer cette manière de voir.

La loi de 1791 dit que le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée à quatre toises du côté de la place FERA RUE.

Le décret du 10 août 1853, quand il dispose en l'article 24 que toute personne qui possède des constructions débordant la limite intérieure de la rue militaire peut en jouir sans être inquiétée, a soin d'ajouter que c'est à la condition de se conformer aux dispositions des articles 11 et 12 ; et l'article 12, 2^e alinéa, dispose que :

Les bâtisses en maçonnerie... ne peuvent être entretenues librement... qu'à la charge expresse de ne faire... aucun des travaux de la nature de ceux qui sont légalement prohibés en matière de voirie ..

Le décret de 1853 n'a fait d'ailleurs que reproduire l'ordonnance de 1821, laquelle disait, d'une façon un peu plus précise, que les bâtiments en maçonnerie empiétant sur la rue du rempart (art. 28) ne pourraient

être entretenus qu'avec les restrictions légalement prescrites en matière de voirie urbaine.

Il y a deux sortes de servitudes à considérer, qui grèvent les propriétaires dont les constructions avancent en dedans de la rue militaire : la servitude de reculement, qui les oblige, s'ils veulent construire dans l'avenir, à se reculer à la limite légale ; les servitudes d'entretien, qui les astreignent à ne

faire aucune réparation susceptible de prolonger la durée des bâtisses destinées à disparaître.

452. Servitude de reculement. — La servitude de reculement est d'une notion très simple qui n'offre aucune difficulté à l'intelligence.

Faisons simplement observer que la reconstruction ne pourra jamais avoir lieu, quelle que soit la cause de la chute du mur ou de la maison.

Il y avait à Brest, le long de la rue du rempart et empiétant sur elle, un mur de clôture la séparant d'un jardin appartenant à un sieur Malassis. Ce mur s'étant écroulé sous le poids de remblais qu'y avait adossés le génie militaire et ayant entraîné dans sa chute les arbres fruitiers dont il était tapissé, l'administration de la guerre s'opposa à sa reconstruction en se fondant sur l'article 17 du titre 1 de la loi du 10 juillet 1791. Or, le tribunal de première instance donna gain de cause au propriétaire.

Attendu, disait le jugement, qu'elle (l'administration) ne saurait se faire un titre de sa propre contravention pour s'opposer aujourd'hui à la réédification du mur dont il s'agit ; que *la défense de reconstruire ne peut, équitablement et conformément aux règles d'une saine interprétation, s'appliquer qu'aux cas de démolition étrangers aux faits du génie...*

La Cour d'appel de Rennes confirma ce jugement.

La Cour de cassation trancha le litige en faveur des intérêts de la défense (Dalloz, *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 54).

LA COUR ; — Vu les articles 13 et 17 de la loi du 10 juillet 1791 ; — Attendu que, s'il résulte des dispositions des articles ci-dessus que les constructions placées au delà de certaines limites dans l'enceinte des fortifications militaires doivent être conservées jusqu'à ce qu'elles tombent de vétusté et ne doivent être nécessairement reculées jusqu'à cette époque, il en résulte également qu'elles ne doivent et ne peuvent être réparées et reconfortées par des œuvres nouvelles qui retarderont indéfiniment l'époque de leur

démolition ; ce qui résulte des termes généraux de la loi... « démolition volontaire, accidentelle... ou nécessitée par d'autres circonstances » ; -- D'où il suit que, lors même que, dans l'espèce, la chute du mur litigieux n'aurait pas été purement accidentelle et aurait pu donner lieu à une indemnité en faveur du propriétaire dudit mur, la reconstruction ne pouvait, sous aucun prétexte, être ordonnée sur un terrain que la loi a déclaré national et qui doit demeurer vide de toutes constructions, dans l'intérêt de la défense militaire de l'Etat, et qu'en ordonnant cette reconstruction, l'arrêt attaqué a expressément violé la loi précitée ; — Casse.

Du 8 avril 1834.

453. Servitudes d'entretien ; la loi de 1791 précisée par l'ordonnance de 1821 ; tolérances exagérées admises par cette ordonnance. — Les servitudes d'entretien sont plus compliquées ; elles sont susceptibles de plus ou de moins ; elles comportent un certain arbitraire dans la distinction des réparations confortatives d'avec celles qui n'ont pas ce caractère.

454. — Le siège de la matière est à l'article 17 du titre I de la loi du 10 juillet 1791. Ce texte impose expressément la servitude de reculement, pour le cas de démolition des constructions qui empiètent sur la rue du rempart ; mais, en ce qui concerne l'entretien, il se borne à décider que la jouissance des bâtiments sera permise, et il ne limite pas cette jouissance :

Les agents militaires veilleront à ce qu'aucune usurpation n'étende à l'avenir les propriétés particulières au delà des limites assignées au terrain national ; et cependant, toutes personnes qui jouissent actuellement de maisons, bâtiments ou clôtures qui débordent ces limites, continueront d'en jouir sans être inquiétées ; mais, dans le cas de démolition desdites maisons, bâtiments ou clôtures, que cette démolition soit volontaire, accidentelle, ou nécessitée par le cas de guerre et autres circonstances les particuliers seront tenus, dans la restauration de leurs maisons, bâtiments et clôtures, de ne point outrepasser les limites fixées au terrain national par l'article 15 ci-dessus.

Cette jouissance n'est, d'ailleurs, subordonnée à la production d'aucun titre. Vers 1835, le génie militaire somma une dame Vandamme, propriétaire à Lille d'une maison attenante au rempart, munie de plusieurs fenêtres donnant sur le rempart et déversant l'égout des toits de ce même côté, d'avoir à justifier *par titres* du droit de jouir sur le domaine militaire de ces servitudes. La Cour de Douai déclara le préfet du Nord, ès qualités, non recevable et mal fondé dans sa prétention. La Cour de cassation fut du même avis par les motifs suivants (Dall., *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 53) :

LA COUR ; — Attendu que la loi du 8 juillet 1791, après avoir, par son article 15, déterminé la largeur du terrain militaire national au pied du talus des remparts des places de guerre, a, par son article 17, déclaré maintenir en paisible jouissance les personnes qui avaient alors des maisons, bâtiments ou clôtures qui débordaient les limites fixées par l'article 15, et prescrit que ce ne serait que dans le cas de démolition volontaire, accidentelle ou nécessitée par le cas de guerre, que les propriétaires de ces maisons seraient tenus de ne point outrepasser lesdites limites ; — Attendu que cette loi, spéciale par son objet, statue d'une manière générale et s'applique à toutes les propriétés limitrophes du terrain militaire des places de guerre. . ; d'où il suit que les propriétaires dont les constructions dépassaient les limites de ce terrain, *au moment de la promulgation de la loi*, ont dû et doivent en conserver la jouissance pleine, entière et avec les servitudes actives y attachées, jusqu'à leur démolition.....

Attendu qu'il est constaté en fait, par l'arrêt attaqué, que la maison des héritiers Vandamme touchant immédiatement aux remparts de la ville de Lille, existait à l'époque où la loi de 1791 fut rendue, et qu'elle était alors, sous le rapport de ses jours, portes et égouts des toits, dans l'état où elle est aujourd'hui ; — que, dès lors, la cour royale de Douai, qui a maintenu la veuve Vandamme dans la jouissance des vues, portes et égouts de ladite maison, et qui a déclaré le préfet du Nord non recevable dans sa demande, non seulement n'a violé aucune loi, mais encore a fait une juste application de celle du 8 juillet 1791 ; — Rejette.

Du 19 février 1840.

Néanmoins, nous ne pensons pas qu'il ait jamais été possible de se prévaloir de cette imprécision de la loi de 1791 quant à la jouissance pour exécuter *librement* (1) des travaux confortatifs aux constructions placées sur l'emplacement de la future rue. La loi en effet prévoit pour la disparition de ces constructions le cas de démolition accidentelle ou nécessitée par diverses circonstances, ce qui permet de croire que l'on avait songé à la démolition pour cause de vétusté.

Or, dès l'instant où le législateur pensait que les bâtiments tomberaient par vétusté et comptait particulièrement sur ce moyen pour aider à la création de la rue du rempart, il a évidemment voulu aussi que tous travaux confortatifs fussent prohibés en principe.

En un mot, il semble que si, entre 1791 et 1821, quelque propriétaire avait voulu exécuter de gros travaux de réparation à un bâtiment empiétant sur l'assiette de la rue du rempart, l'autorité militaire eût été en droit d'arguer des termes de l'article 15 de la loi de 1791 (*fera rue*) pour soutenir que la prohibition de l'édit de 1607 était applicable ici et pour enjoindre en conséquence au riverain de ne faire à ses bâtiments aucuns ouvrages qui les pussent « conforter, conserver et soutenir » (édit de décembre 1607 sur les attributions du grand-voyer, art. 4).

455. — L'ordonnance réglementaire du 1^{er} août 1821, *qui fixe le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819 sur les servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat*, précisa ce que la loi de 1791 avait laissé dans le vague. Après avoir décidé, en l'article 27, que les constructions en maçonnerie occupant tel emplacement dans les zones extérieures ne pourraient être « entretenues qu'avec les restrictions légalement prescrites en matière de voirie urbaine »,

(1) Nous verrons plus loin que les travaux même confortatifs peuvent être autorisés, mais à certaines conditions (n° 455 et s.).

l'ordonnance édicte ce qui suit en l'article 28 spécial aux servitudes de la rue du rempart :

ART. 28. — Les restrictions prescrites par l'article précédent seront appliquées aux maisons, bâtiments et clôtures (autres que celles en haies sèches ou en planches à claire-voie) qui, dans l'intérieur des places de toutes les classes et des postes militaires, se trouvent, entièrement ou partiellement, sur le terrain de la rue militaire, établie ou à établir pour la libre communication le long du rempart ou du mur de clôture.

Dans le second cas (1), les restrictions ne porteront que sur les parties de bâtiments ou de clôtures qui dépassent l'alignement de ladite rue.

Si nous voulons savoir maintenant à quoi se limite l'entretien des constructions dont nous nous occupons, l'article 27 nous dit qu'il est autorisé,

sous la condition expresse de ne point faire à ces constructions de reprises en sous-œuvre, ni même de grosses réparations ou toute autre espèce de travaux confortatifs ;

soit à leurs *fondations* et à leur *rez-de-chaussée*, s'il s'agit de *bâtiments d'habitation* ;

soit, pour les *simples clôtures*, jusqu'à *moitié* de leur hauteur, mesurée sur leur parement extérieur ;

soit, pour *toutes autres constructions*, jusqu'à *trois mètres* au-dessus du sol extérieur.

Ainsi, l'article 28 pose un principe clair et général : toutes les bâtisses qui anticipent sur l'assiette de la rue du rempart [soit que cette rue existe déjà et qu'il s'agisse uniquement de la porter à la largeur légale, soit qu'elle n'existe pas encore et qu'il s'agisse de la créer dans toute sa largeur], sont soumises, quant à leur entretien, aux règlements de la voirie urbaine : cette disposition a sa base dans les articles 13 et 17 de la loi du 10 juillet 1791 ; elle en a été légitimement déduite.

(1) Lorsqu'une portion seulement de la construction empiète sur la limite légale.

Le principe s'applique à toute espèce de construction, quelle que soit la nature des matériaux dont elle est faite, en bois, en terre ou en maçonnerie. Il n'est fait d'exception que pour les haies sèches ou en planches à claire voie ; la raison en est facile à saisir ; on n'a pas voulu enlever aux riverains la faculté de se clore, à la condition qu'ils n'établiraient que des clôtures provisoires faciles à enlever, comme sont les haies sèches ou les palissades à claire voie. Il arrive en effet très souvent qu'une construction particulière tombe de vétusté, qu'un terrain bâti devient libre, sans pour cela que l'administration de la guerre l'incorpore immédiatement au domaine militaire. La rue militaire, quand elle n'existe pas, ne peut être organisée que par tronçons ayant ouverture aux extrémités sur des voies urbaines ; par conséquent, le service du génie ne prendra possession des terrains destinés à former cette rue que quand il y en aura un assez grand nombre, contigus, pour permettre d'établir un tronçon de rue. D'où il suit que des propriétaires se trouveront obligés de rester en possession de leurs terrains dégarnis de bâtiments jusqu'à ce que les bâtiments de leurs voisins soient aussi tombés de vétusté. Or, dans cet intervalle de temps qui peut être fort long, il serait inique de prétendre, par une interprétation judaïque des textes, que les riverains n'ont pas le droit d'élever des clôtures et palissades neuves pour protéger leurs cultures et séparer leurs enclos des héritages voisins.

456. — *Tout propriétaire peut clore son héritage*, dit le Code civil (art. 647), et le droit de clôture paraît bien être une de ces bases fondamentales de la propriété privée à laquelle aucune autre convention sociale ne saurait faire échec (1).

457. — Voilà le principe. Mais à peine était-il posé que l'ordonnance s'empressait de le détruire presque radica-

(1) Du reste, dans les villes, l'obligation de clôture est généralement imposée par les règlements municipaux.

lement en y apportant des tempéraments si considérables que, dans la pratique, l'exception devait devenir la règle et la règle, l'exception. En principe, comme nous venons de le voir, les travaux d'entretien confortatifs sont prohibés ; qu'on lise le texte ci-dessous de l'article 29 (1) de l'ordonnance, et l'on verra comme quoi cette prohibition est réduite pour ainsi dire à néant :

ART. 29. — Toute construction quelconque, quelle que soit d'ailleurs sa situation..... par rapport à l'alignement de la rue militaire, pourra néanmoins être entretenue dans son état actuel sous les seules restrictions que comporte l'article 25 ci-dessus, si le propriétaire fournit la preuve légale, lors de la vérification prescrite par les articles 22 et 23, savoir :

Pour les *bâtisses [intérieures]*, que ladite construction existait, dans sa nature et ses dimensions actuelles..... avant la publication de la loi du 10 juillet 1791, qui a prescrit l'établissement de la rue militaire parallèlement au pied du talus du rempart ou du parement intérieur du parapet ou mur de clôture.

..... Le propriétaire qui n'aura pu fournir la preuve légale jouira de la même faculté pour l'entretien de sa construction, s'il justifie *d'une permission spéciale* en vertu de laquelle il l'aurait établie dans sa nature et ses dimensions actuelles, *à la charge de démolition* ; ou s'il souscrit la soumission de remplir cette condition à ses frais et sans indemnité dans le même cas que celui prévu par l'article 2 de la présente ordonnance.

458. — Ces dispositions peuvent se résumer comme il suit : les travaux d'entretien, même ceux qui ont le caractère confortatif, sont permis, sous les seules réserves de l'article 25, à la condition que le propriétaire prouve, lors des opérations de bornage de la zone de la fortification, que sa construction est antérieure à la loi de 1791 ; ou, si elle est postérieure, qu'elle a été établie en vertu d'une permission spéciale et à la charge de démolition en cas de guerre.

Il fallut aller plus loin dans la voie des concessions, car la

(1) Nous ne rapportons ici de cet article que ce qui a trait aux servitudes de la rue militaire. Ce qui se rapporte aux servitudes extérieures sera commenté plus loin.

preuve de l'antériorité était bien difficile à administrer ; en outre, le propriétaire pouvait désirer faire des réparations bien longtemps avant que le bornage eût lieu et qu'il fût mis en demeure de la fournir. Quant aux permissions spéciales, elles étaient sans doute peu nombreuses. En conséquence, il fut admis qu'à défaut des autres justifications, l'on n'exigerait du propriétaire qui solliciterait l'autorisation de réparer, que la simple soumission de démolir l'immeuble sans indemnité et à première réquisition de l'autorité militaire en cas de guerre (art. 2 de l'ordonnance de 1821).

D'où il suit que celui-là seul se verra refuser l'autorisation de faire des travaux confortatifs (sous les réserves de l'article 25) qui ne voudra pas souscrire la soumission de démolir.

459. Les tolérances admises par l'article 29 paraissent exagérées ; car elles vont droit à l'encontre des servitudes d'alignement. S'il est permis de réparer et même de recons-

(1) M. Delalleau paraît croire (n° 104) que c'est à l'administration de prouver que la construction est postérieure à 1791. Nous ne le pensons pas. Si un propriétaire, qui a en mains des titres prouvant d'une façon irréfragable que la construction est antérieure à 1791, ne veut pas se donner la peine de faire valoir ces titres et procède à un travail de grosse réparation, que fera le service du génie ? il dressera procès-verbal de contravention en vertu des articles 15 et 17 de la loi du 10 juillet 1791 et de l'article 28 de l'ordonnance de 1821 qui permettent bien aux propriétaires de jouir des bâtisses existant en 1791, mais d'en jouir comme on jouit d'un bâtiment soumis à l'alignement. Le contrevenant pourra-t-il alors venir déployer ses titres en justice et réclamer victorieusement le bénéfice de l'article 29 de l'ordonnance ? Non. L'administration dira : sans doute, l'article 29 a établi des *tolérances*, mais à la condition que les intéressés apportassent certaines preuves ou se soumissent à certaines conditions ; dans l'espèce, le contrevenant n'a pas fait la preuve en temps utile ; il est en contravention. Il y aura en conséquence condamnation à l'amende. Il n'y aura pas destruction de l'ouvrage indûment effectué, suivant le principe posé par le Conseil d'Etat en matière d'alignement — (Nous raisonnons ici en nous plaçant rétroactivement au temps où l'ordonnance du 1^{er} août 1821 était en vigueur. A l'heure actuelle, il faudrait se référer au décret du 10 août 1853, art. 24.)

truire partiellement (le mot est dans l'art. 25), jamais les constructions ne disparaîtront, jamais la rue du rempart ne pourra être créée dans tout son développement. Alors, à quoi bon l'alignement? Et que signifient des servitudes auxquelles on peut toujours se soustraire par de simples formalités?

Le cas de guerre prévu à l'article 2 pourra se présenter et l'administration, si elle le juge utile, pourra requérir la démolition immédiate des bâtiments. Mais, il est très possible aussi que le cas de guerre ne se présente point; ou que, cette circonstance survenant, la démolition ne soit pas requise.

460.— Quand un propriétaire, bénéficiant de l'article 29, fait exécuter des travaux confortatifs à son bâtiment, il est obligé néanmoins de se soumettre aux restrictions édictées par l'article 25 et ainsi libellées :

Les bâtisses, clôtures et autres constructions... pourront être entretenues, dans leur état actuel, par des réparations et des reconstructions partielles, mais sans aucun changement dans leurs dimensions extérieures et sous la condition expresse :

1^o Que les matériaux de réparation ou de reconstruction partielle seront de même nature que ceux précédemment mis en œuvre.

2^o Que la masse des constructions existantes ne sera point accrue par des bâtisses faites dans des cours, jardins et autres lieux clos, à ciel ouvert (1).

La condition relative à la nature des matériaux employés est à l'abri de toute critique : il est évident, en effet, que si l'on pouvait remplacer un bâtiment en bois par un bâtiment en pierre, ou un bâtiment en terre par un bâtiment en bois, en réalité on ferait une construction nouvelle.

(1) Le texte eût peut-être gagné en clarté à être ainsi rédigé :

« bâtisses faites à ciel ouvert dans des cours, jardins et autres lieux clos. »

De la prohibition d'accroître la masse des constructions extérieures existantes, l'on déduit la faculté de faire tous les aménagements intérieurs, tels que cloisons de refend, portes, cheminées, etc. Mais ces aménagements intérieurs sont-ils soumis à l'autorisation préalable ? C'est là un point douteux que ne résout pas l'ordonnance. Il paraît, en tous cas, certain que l'on ne saurait y faire entrer des matériaux de nature plus résistante que ceux qui ont servi à édifier les gros murs de la construction.

461. — Enfin, l'ordonnance ne veut pas que les particuliers soient juges des cas où les réparations sont prescrites ou permises. Quelque peu importants que soient les travaux à exécuter, quelle que soit d'ailleurs leur légitimité, le propriétaire devra, avant de mettre la main à l'œuvre, obtenir du service du génie une autorisation régulière. L'article 30 le dit comme suit :

Tout propriétaire d'un bâtiment, maison, clôture ou autre construction quelconque existant... en deçà de l'alignement de la rue militaire, qui voudra y faire exécuter des réparations, sera tenu d'en faire préalablement la déclaration au chef du génie, et ne pourra les faire commencer qu'après que celui-ci lui aura délivré un certificat portant qu'elles sont dans l'un des cas où l'exécution en est autorisée par la présente ordonnance. Ce certificat sera conforme au modèle n° 3.

462. Décret du 10 août 1853. — Nous avons cru devoir relater les dispositions de l'ordonnance de 1821 qui ont trait aux servitudes occasionnées par la rue du rempart, bien que cette ordonnance soit depuis longtemps abrogée et remplacée par le décret réglementaire du 10 août 1853 (1). Nous l'avons fait dans un intérêt de méthode, ne trou-

(1) L'article 50 du dit décret porte :

« Toutes les dispositions antérieures contraires au présent décret, et notamment l'ordonnance du 1^{er} août 1821 sur les servitudes défensives, sont abrogées ».

vant de profit à notre étude qu'à la condition d'embrasser les divers sujets traités dans tout leur développement historique.

463. — A l'heure actuelle, les riverains de la rue du rempart sont donc régis par le décret du 10 août 1853 rendu en exécution de la loi du 10 juillet 1851 (art. 8) pour réunir et coordonner *dans leur ensemble toutes les dispositions des lois concernant les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications et pour préciser les mesures d'exécution de ces dispositions.*

En ce qui concerne spécialement les servitudes de la rue du rempart, le rédacteur du décret de 1853 n'eut pas à réunir ni coordonner de nombreuses dispositions de lois, puisque tout ce qui a trait à cette matière est contenu dans les articles 15 et 17 de la loi du 10 juillet 1791. Pour préciser les mesures d'exécution, selon la délégation donnée par le législateur, il n'eut aussi qu'à se reporter aux articles 25, 27, 28, 29 et 30 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821. De la combinaison de la loi de 1791 et de l'ordonnance de 1821 sont sortis les deux premiers alinéas de l'article 24 du décret de 1853 ainsi conçus :

Toute personne qui possède actuellement des maisons, bâtisses ou clôtures débordant la limite intérieure de la rue militaire, continue d'en jouir sans être inquiétée, en se conformant aux dispositions des articles 11 et 12 ci dessus ; mais, dans le cas de démolition desdites maisons, bâtisses ou clôtures, pour une cause quelconque, elle est tenue de se reculer sur l'alignement fixé.

Lorsque la construction n'est comprise qu'en partie dans la limite intérieure de la zone des fortifications, la restriction ci-dessus ne portera que sur les portions qui empiètent sur l'alignement de la rue du rempart

464. Une facilité nouvelle. — Nous rappelons que l'ordonnance de 1821, après avoir posé en principe (art. 28) que toutes les constructions empiétant sur la rue du rem-

part étaient soumises à la prohibition des travaux confortatifs, comme en matière de voirie, avait cependant toléré, sous certaines conditions faciles à remplir, l'exécution de ces mêmes travaux.

L'article 24 du décret de 1853, en renvoyant aux articles 11 et 12, admet les mêmes tolérances et semble même les étendre.

Car, si l'on veut bien y prêter quelque attention, on remarquera que l'article 28 de l'ordonnance de 1821 prohibait en principe les travaux d'entretien confortatifs pour toute espèce de construction ; dès l'instant où la bâtisse à réparer empiétait sur l'alignement, cela suffisait ; on ne s'inquiétait point de savoir en quels matériaux, terre, bois ou pierre, elle était bâtie.

En 1853, au contraire, on se préoccupe de la nature des matériaux qui entrent dans la construction. *Si les bâtisses sont en bois ou en terre*, les travaux confortatifs sont permis pour cette raison, sans que les propriétaires soient tenus de prouver que les constructions sont antérieures à l'établissement des servitudes, sans qu'ils soient même tenus, à défaut de cette preuve, de souscrire la soumission de démolir sans indemnité, en cas de guerre, à première réquisition de l'autorité militaire.

Cette nouvelle facilité résulte de l'article 11, déclaré applicable aux servitudes de la rue du rempart par l'article 24, et aussi de l'article 12 (alin. final) qui n'exige la justification de préexistence ou la soumission de démolir qu'à l'égard de certaines constructions en maçonnerie (2^e alin. du même article).

465. — Bien entendu, les grosses réparations, quand elles seront tolérées, ne pourront jamais être exécutées (art. 12, 1^{er} al.) que sous les deux réserves formulées par l'article 11, à savoir :

1^o Que les matériaux de réparation et de reconstruction par-

tielle [soient] de même nature que ceux précédemment mis en œuvre.

2° Que la masse des constructions existantes [ne soit] point accrue.

Ces restrictions ont été reproduites de l'article 25 de l'ordonnance de 1821.

466. — L'incertitude de l'ordonnance de 1821 relative à l'autorisation des aménagements intérieurs et à leur nature, a été levée par le décret de 1853 qui, d'une part, exige la déclaration préalable pour tous les travaux autorisés en principe, *même ceux de simple entretien* (art. 26, 1^{er} alin.), c'est-à-dire, à notre sens, tous les travaux quelconques, confortatifs ou non confortatifs ; et qui, d'autre part, détermine nettement à l'article 13, 5^e alinéa, ce que peuvent être les aménagements intérieurs autorisés :

ART. 13. — Peuvent être exécutés dans les zones de servitudes, par exception aux prohibitions des deux premières sections :

2° Les fours de boulangerie et les fourneaux ordinaires de petites dimensions nécessaires dans les bâtiments d'habitation ;

3° Les cheminées ordinaires en briques ou en moellons dans les pignons et les refends des mêmes bâtiments construits en bois ou en bois et terre, pourvu que la largeur de la maçonnerie n'excède pas 1 m. 50 pour chaque pignon et chaque refend, et qu'on se conforme en outre aux usages locaux tant pour les dimensions que pour la nature des matériaux ;

4° Les cloisons légères de distribution : en bois, à l'intérieur des bâtisses construites en bois et terre, couvertes et fermées de tous côtés ; en plâtre ou en briques de champ, dans les mêmes constructions en maçonnerie ; dans aucun cas, leur épaisseur ne peut dépasser 8 centimètres, tout compris....

Sans doute, les dispositions ont été édictées pour les zones de servitudes et non pour la zone de la fortification. Mais il est évident que, en tant qu'elles comportent des restrictions, elles sont à plus forte raison applicables à cette dernière zone (décret de 1853, art. 26-4°).

467. — Les formalités à remplir préalablement aux travaux de réparation sont les mêmes en 1853 qu'en 1821 : il faut faire une déclaration au chef du génie, accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité, ou de la preuve de l'antériorité de la construction : puis, le chef du génie délivre un certificat constatant que toutes les formalités ont été remplies et qui permet de commencer les travaux (en ce qui concerne la rue du rempart, art. 26-4^o). Seulement, le décret de 1853 est plus précis que l'ordonnance de 1821 ; ainsi, l'article 28 contient les détails les plus circonstanciés sur les soumissions :

Les soumissions concernant les servitudes défensives sont faites en double, sur papier timbré ; elles ne sont assujetties qu'au droit fixe d'un franc pour l'enregistrement, décime en sus ; et leur effet subsiste indéfiniment, sans qu'il soit besoin de les renouveler....

Dans tous les cas, la signature du soumissionnaire doit être légalisée par le maire, et celle du maire par le sous-préfet ou le préfet.

Une expédition des soumissions souscrites est envoyée au ministère de la guerre, et l'autre reste déposée au bureau du génie de la place.

468. Une exigence nouvelle : les soumissions s'appliquent aux bâtisses entières. — La disposition la plus importante, en ce qui a trait aux soumissions, est celle qui exige qu'elles s'appliquent non à la démolition partielle des endroits réparés, mais à la démolition des bâtisses entières :

Lorsqu'il s'agit de travaux à des bâtisses existantes, la soumission s'étend à la totalité de la construction et non pas seulement à la partie réparée ou améliorée (art. 28, 2^o alin.).

L'ordonnance de 1821 ne spécifiait pas que la soumission devait s'étendre à l'intégralité d'une bâtisse. Mais le ministre fit connaître aux directeurs des fortifications, par une circulaire du 4 janvier 1824, que la soumission de démoli-

tion partielle ne pouvait avoir de sens ; que, en cas de guerre, la démolition devait être entière pour être utile ; et que, en conséquence, il n'y avait pas lieu de faire souscrire des soumissions se rapportant à une partie seulement d'une bâtisse. Le ministre ajoutait, pour empêcher les services locaux du génie de tomber dans des exigences excessives :

Il est bien entendu que le sens du mot [démolition] entière se restreint à la construction qu'il s'agit de réparer, et qu'il ne peut s'étendre, sous aucun rapport, à toutes les portions bâties d'une même propriété (*Journ. mil. off.*, 1824, 1^{er} sem., p. 13).

469. — En résumé, il n'est pas de bâtiment empiétant sur la rue du rempart qui ne puisse être l'objet de réparations confortatives et de reconstructions partielles. Cette condescendance de l'administration de la guerre ne peut-elle pas avoir des suites fâcheuses ? Quand la guerre éclatera et que, la place étant menacée d'hostilités, il sera utile d'exiger la démolition des bâtisses dont la réparation aura été tolérée dans l'état de paix, le service du génie n'aimerait-il pas mieux, ayant à faire face à tous les préparatifs d'un siège, trouver une rue militaire ouverte et libre que d'avoir à sommer de nombreux propriétaires d'exécuter des soumissions qu'ils auront volontiers souscrites et pour la réalisation desquelles ils se déroberont ? Du reste, en un pareil moment, certains propriétaires seront à l'ennemi : le soin d'abattre les bâtiments et d'enlever les matériaux incombera à la main-d'œuvre militaire. Vraiment, on eût mieux fait de ne pas ajouter tous ces travaux de démolition au dur labeur des assiégés.

470. **De l'alignement.** — Quand un propriétaire veut construire à la limite de la rue militaire, à qui doit-il demander l'alignement individuel dont il a besoin ? Les lois et décrets sont muets sur ce point. Mais il a été jugé que la rue en question faisant partie du domaine militaire dont la

conservation et la gestion ont été expressément attribuées au ministre de la guerre par la loi de 1791, c'était à l'autorité militaire que les particuliers devaient s'adresser pour obtenir l'alignement (Cass. crim. rej. *Astre*, D. P. 45.1.345) :

Attendu que, dès lors, *Astre* n'a pas eu besoin, pour construire le long de cette rampe, de l'alignement du maire de Narbonne....

Il va sans dire que la délivrance d'un alignement par l'autorité militaire laisse le constructeur assujéti à tous les règlements de voirie tant pour la salubrité publique et l'hygiène que pour les dimensions de l'édifice.

471. Des jours et issues. — La question la plus intéressante pour le riverain qui construit en bordure de la rue du rempart est de savoir s'il peut prendre des jours et ouvrir des issues sur cette rue comme sur une autre voie publique. A l'heure actuelle, l'affirmative ne fait pas doute ; mais il n'en a pas toujours été ainsi. La circulaire ministérielle du 4 janvier 1824 dit à ce sujet :

7° De la propriété de la rue militaire du rempart et des conséquences qui en résultent.

Des demandes qui avaient pour objet de prendre des jours et de pratiquer des issues sur la rue militaire du rempart, ont donné lieu à la question de savoir si cette rue doit être assimilée à une voie publique, ou si elle peut être considérée comme un simple passage dont la propriété doit être exclusivement militaire.

D'après l'examen des lois de la matière, il a été reconnu qu'elles donnaient la solution affirmative de la dernière partie de la question, attendu que la rue du rempart doit être considérée comme un chemin de ronde compris dans la zone fortifiée, laquelle est ou doit être entièrement militaire.

De cette solution, il résulte que les propriétaires riverains, lors même que leurs bâtisses ou clôtures ne dépassent point l'alignement de ce passage, ne peuvent y prendre ni jours ni issues qu'en se conformant aux dispositions des articles 675 et suivants du Code civil, à moins de droits acquis avant la publication de la

loi du 10 juillet 1791 (1), ou, quant aux issues seulement, du cas d'enclave prévu par les articles 682 et 683 du même Code.

C'est donc sur cette solution que vous devrez baser les avis qui vous seraient demandés à ce sujet (*Journ. milit. off.*, 1824, 1^{er} sem. p. 15).

Cette interprétation fut contestée et donna lieu à des difficultés assez sérieuses pour que l'administration de la guerre revînt sur sa première manière de voir. On fit observer au ministre, qui admit l'importance de ce texte, que l'article 15 de la loi du 10 juillet 1791 porte que

le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée. . . . *fera rue* le long des courtines et des gorges des bastions ou redans. . . .

En outre, à supposer que la prohibition des jours et issues faite par la circulaire du 4 janvier 1824 fût légale, elle n'était en tout cas d'aucune utilité. C'est pourquoi le ministre, dans une circulaire du 8 septembre 1828, déclara

qu'il n'y avait lieu à mettre aucune opposition à ce qu'il fût ouvert des jours ou issues sur la rue du rempart par les propriétaires voisins, en se conformant simplement aux règlements applicables à cette faculté relativement à la voie publique ordinaire.

Il était spécifié, du reste, que l'interdiction formelle était maintenue d'ouvrir des jours et issues *sur le rempart même*.

Enfin, le décret du 10 août 1853 ne contient aucune restriction du genre de celles de la circulaire de 1824. Il est au contraire rédigé dans un sens libéral. Après avoir expliqué (art. 23) que

la rue militaire est établie pour assurer intérieurement une

(1) Plus exactement : avant l'établissement des servitudes militaires dans la place.

libre communication le long des remparts, parapets ou murs de clôture des ouvrages de fortification,

il ajoute :

les habitants en ont l'usage, en se conformant aux règlements concernant la police de la place et la voirie urbaine.

On comprendrait difficilement que l'autorité militaire, si tolérante pour la réparation et la reconstruction partielle des bâtisses frappées d'alignement et comprises en tout ou en partie dans les limites de la rue du rempart, proscrivît les jours et issues au détriment des maisons sises simplement en bordure de cette rue. Il n'y aurait pas harmonie entre les deux dispositions.

472. De l'époque à partir de laquelle s'imposent les servitudes de la rue du rempart. — A partir de quel moment s'imposent les servitudes militaires de la rue du rempart ?

Pour certaines places, ce moment est facile à déterminer ; nous voulons parler de celles dont la liste figure à la suite des lois de 1791, de 1851, du 27 mai 1889 ou des ordonnances et décrets de 1821, de 1853, du 29 avril 1857. Quand une place existe, en effet, pourvue de ses remparts, et qu'un acte solennel intervient qui la classe pour la première fois dans l'une ou l'autre série des servitudes défensives, il nous semble qu'à dater de la promulgation ou publication de cet acte, les riverains de la rue du rempart, là où cette rue n'existe pas dans tout son développement en largeur ou en longueur, sont dès lors astreints aux servitudes d'entretien et de reculement dont nous avons parlé.

On a voulu soutenir que les servitudes de la rue du rempart étaient subordonnées à la confection du bornage de la zone de la fortification (1). Mais le Conseil d'Etat a repoussé cette prétention au moins une fois.

(1) Le bornage de la zone de la fortification et le bornage des zones

I. — Un sieur Vermond avait construit dans les limites de la rue du rempart de la place de Péronne. Il le reconnaissait d'ailleurs, mais voulait que ce fait fût exempt de contravention parce que la délimitation de la rue militaire n'était point terminée. Le Conseil d'Etat statua comme il suit (Dall., *Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 47) :

Vu les articles 2, 9, 10 et 15 de la loi du 17 juillet 1819 ; et les articles 15, 16, 17 et 18 (tit. I) de la loi du 10 juillet 1791, relatifs à la délimitation des terrains militaires ;

Considérant que le sieur Vermond convient d'avoir fait des constructions autres que celles qui étaient autorisées par ses permissions de bâtir et spécifiées dans ses propres soumissions ;

Qu'il se borne à soutenir que les constructions non autorisées ne constituent point une contravention, parce que la rue du rempart n'a pas encore été délimitée à Péronne dans les formes prescrites par la loi du 17 juillet 1819, et que, dans cette délimitation, la portion du rempart appelée le Mont-du-Paon est susceptible de réduction ;

Considérant que, dans le plan arrêté, sous le rapport de la défense, pour servir de base à la délimitation du terrain militaire à Péronne, la portion du rempart appelée le Mont du Paon a été maintenue sans extension ni retranchement ; d'où il suit que la rue du rempart doit, conformément à la loi du 10 juillet 1791, être tracée parallèlement au dit rempart, à quatre toises du pied du mur de terrasse du dit rempart qui remplace le talus intérieur ;

Que la loi du 17 juillet 1819, en prescrivant la délimitation du terrain militaire tel qu'il a été défini par la loi du 10 juillet 1791, n'a pas subordonné à cette opération l'application des règles de la dite loi de 1791 sur les constructions enclavées dans le terrain militaire ;

Que le conseil de préfecture, dans ses deux arrêtés des 9 février et 24 août 1826, a fait aux constructions du sieur Vermond une juste application de la loi du 10 juillet 1791 ;

Que l'exécution des dits arrêtés doit seulement être différée jusqu'à ce que la rue du rempart ait été tracée et bornée au droit

de servitudes extérieures étant soumis à la même réglementation, il en sera traité dans le même chapitre.

de la propriété du sieur Vermond conformément aux plans ci-dessus visés et dans les formes prescrites par la loi du 17 juillet 1819 ;

ART. 1. — Les requêtes du sieur Vermond contre les arrêtés du conseil de préfecture du département de la Somme des 9 février et 24 août 1826 sont rejetées....

ART. 2. — Les dits arrêtés seront exécutés après qu'il aura été procédé, au droit de la propriété du sieur Vermond, au tracé et au bornage de la rue du rempart, conformément aux plans ci-dessus visés, dans les formes prescrites par la loi du 17 juillet 1819.... (1).

II. — L'arrêt du 23 novembre 1888 rendu au profit de la ville de Bergues (*Leb.*, p. 878) s'exprime comme il suit :

Considérant que, d'après l'article 15 de la loi des 8-10 juillet 1791, il doit, dans toute place forte, exister le long des remparts une rue militaire.... ; que l'existence de cette rue, qui résulte de la loi elle-même, n'est pas subordonnée aux opérations de bornage destinées à en déterminer les limites.

III. — Plus récemment, le Conseil d'Etat s'est prononcé catégoriquement à ce sujet dans une affaire curieuse qui a trait, il est vrai, à la limite extérieure de la zone de la fortification, et non pas à la rue du rempart particulièrement, mais qui, en raison de son caractère général, pourrait, le cas échéant, être invoquée aussi bien pour la limite intérieure que pour la limite extérieure. Le service du génie militaire avait cité devant le conseil de préfecture du Doubs

(1) L'arrêt de 1827 disant, d'une part, que l'application des servitudes n'est pas subordonnée à la délimitation de la zone et disposant, d'autre part, que la répression des contraventions n'aura lieu qu'après le bornage de cette zone au droit de la propriété du contrevenant, que faut-il conclure de ces textes peu concordants ? Le Conseil d'Etat semble avoir différé l'exécution des arrêtés du conseil de préfecture uniquement pour une raison de fait toute spéciale à la cause, à savoir, l'imminence des opérations du bornage.

la *Banque foncière du Jura* pour s'entendre condamner, à raison de six contraventions commises par elle sur la zone des fortifications de la place de Besançon. Or, par arrêté du 14 décembre 1897, le conseil de préfecture ordonna bien la démolition de diverses constructions que la Banque foncière reconnaissait avoir été édifiées sur le terrain militaire ; mais il n'exigeait ainsi la réparation que de trois contraventions seulement ; pour les trois autres, le conseil de préfecture sursit à statuer pour le motif que, à la Banque foncière soutenant qu'il s'agissait de constructions édifiées sur son terrain et non dans la zone, il ne croyait pas pouvoir opposer un procès-verbal de bornage et un plan de délimitation qui n'avaient point été homologués par décret.

Le ministre de la guerre déféra l'arrêté du 14 décembre 1897 à la censure du Conseil d'Etat qui, par un arrêt du 7 juillet 1899, dont nous reproduisons ci-dessous les principales dispositions, déclara que la répression des contraventions commises sur le domaine de la fortification n'était pas subordonnée aux opérations du bornage et qu'il appartenait au tribunal administratif saisi de rechercher et de fixer les limites de ce domaine :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la Banque foncière du Jura, poursuivie à raison d'un appentis établi et d'une habitation édifiée en partie sur le terrain des fortifications de la place de Besançon, ainsi que d'une excavation pratiquée sous ce terrain et aménagée en cave, s'est bornée à soutenir que les emplacements ainsi occupés étaient sa propriété et ne faisaient pas partie de la zone des fortifications dont aucun plan régulièrement homologué n'avait fixé les limites ;

Considérant que la répression des contraventions commises dans la zone des fortifications, définie par les articles 13 de la loi du 8-10 juillet 1791, et 22 du décret du 10 août 1853, n'est pas subordonnée à l'exécution du bornage ni à la confection et à l'homologation du plan de circonscription prévus par l'article 25

de ce décret ; qu'il appartient au conseil de préfecture de rechercher et de décider si les parcelles litigieuses étaient ou non comprises dans cette zone et de statuer sur les contraventions relatives aux constructions susmentionnées sans s'arrêter à l'exception de propriété soulevée par la Banque foncière du Jura (Est annulée la disposition de l'arrêté susvisé en date du 14 décembre 1897, par laquelle le conseil de préfecture du département du Doubs a sursis à statuer sur les contraventions relatives à trois des constructions mentionnées dans le procès-verbal dressé contre la Banque foncière du Jura, jusqu'à ce que la question de propriété soulevée par celle-ci eût été résolue par la juridiction compétente. La Banque foncière du Jura est renvoyée devant le conseil de préfecture pour être statué ce qu'il appartiendra sur les trois contraventions dont s'agit) (*Lebon*, 1899, p. 518).

473. — Ainsi, quand une loi (ou, dans un régime disparu, un décret) prononce le classement d'une place dont le rempart existe, à dater de la promulgation de cette loi (ou de la publication de ce décret), les servitudes d'entretien et de reculement qui se rapportent à la création de la rue du rempart, s'imposent aux riverains.

474. — Mais une situation délicate se présente quand le classement a lieu avant la construction des fortifications (normalement, le classement devrait toujours précéder la construction).

Une loi du 21 avril 1879 a classé dans la 1^{re} série la nouvelle enceinte de Calais (à construire) ;

une loi du 21 août 1884 a décidé la construction d'une nouvelle enceinte à Lyon pour remplacer l'enceinte de la rive gauche du Rhône et l'a classée d'avance dans la première série (1) des places de guerre. Or, à supposer que l'administration n'ait pas acquis de suite tous les terrains nécessaires pour donner à la rue du rempart son dévelop-

(1) Sans doute le classement dans l'une ou l'autre série a trait avant tout aux servitudes extérieures. Cependant, nous avons admis ci-dessus (n° 438 et s.) que ce classement avait des conséquences étendues.

pement intégral, à partir de quel moment les riverains ont-ils été assujettis aux servitudes d'entretien et de reculement, c'est-à-dire, à l'alignement ?

De même, une loi du 21 avril 1906 a classé dans la deuxième série des places de guerre une nouvelle portion d'enceinte à construire autour de la ville de Bône ; une loi du 24 décembre 1903 a autorisé de nouveaux travaux à Dunkerque.

A partir de quel moment, si l'administration militaire n'ouvre pas la rue du rempart immédiatement dans toute l'étendue des nouveaux fronts, les propriétaires riverains verront-ils leurs fonds grevés des servitudes de reculement et d'entretien ?

Il paraît plausible de soutenir que ce sera à partir du moment où le tracé du rempart sera connu des intéressés par la publication du tracé annexé à la loi de classement (loi du 10 juillet 1854, art. 3, 1^{er} alin.). La promulgation d'une loi de classement ordonnant la création d'une enceinte ou portion d'enceinte nouvelle, ne saurait assujettir personne à l'alignement si un tracé n'est annexé à la dite loi et n'indique nettement l'emplacement de la rue militaire.

475. Pour que les servitudes s'imposent, il faut qu'il y ait déjà une rue ouverte. — Il nous paraît aussi qu'il serait draconien d'imposer l'alignement, la place étant classée et le rempart construit, si la rue du rempart n'avait été organisée sur aucun point de l'enceinte. Dès l'instant où les bienfaits de la nouvelle voie n'existent pour personne, il serait injuste d'en exiger d'avance la compensation.

En matière de voirie civile, les servitudes d'alignement sont considérées en effet comme une sorte de compensation des privilèges attachés à la riveraineté et ne frappent en conséquence que les bâtisses débordant des voies déjà ouvertes qu'il s'agit de redresser ou d'élargir (1), mais elles

(1) Et même, dans le cas d'élargissement d'une voie déjà ouverte,

ne grèvent pas des terrains bâtis destinés à des voies simplement projetées. Le directeur général des ponts et chaussées disait à ce sujet, en 1833, à la Chambre des députés, lors de la discussion de la loi sur l'expropriation :

Ces servitudes (1) ne sont que le prix des avantages que procure la jouissance de la communication ; si les avantages n'existent pas, et ils n'existent pas si la communication n'est pas ouverte, les servitudes ne peuvent pas être antérieures à l'ouverture de la route, du canal ou de la rue nouvelle, puisqu'elles ne dérivent que de l'existence même de ces communications. Quand il s'agit de les ouvrir pour la première fois, ce n'est pas par mesure d'alignement que l'on doit procéder, mais par voie d'expropriation : il faut, dans ce cas, acheter et payer dans leur entière valeur les terrains et bâtiments qui doivent servir d'emplacement aux travaux, et toute interdiction de bâtir ou de réparer qui reposerait sur un plan uniquement arrêté dans le cabinet et lorsqu'il n'y a encore ni route, ni canal, ni rue, serait une interdiction contraire à la loi (*Mon.* du 10 février 1833, p. 340, 1^{re} col.).

La jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation est fixée en ce sens. Nous n'en citerons comme preuve que l'extrait suivant d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 22 janvier 1873 (*Lebon*, p. 61), à propos d'arrêtés du maire d'Alger refusant l'autorisation de construire sur des terrains destinés à une place publique :

Considérant que, pour rejeter les demandes des sieurs Parodi et autres tendant à obtenir l'autorisation d'élever des constructions provisoires sur les terrains à eux loués par le domaine, le maire de la ville d'Alger s'était uniquement fondé sur ce que les dits

si le plan général d'alignement dressé dans ce but comporte une emprise totale ou considérable de certains immeubles, il est admis que ces immeubles ne sont pas soumis aux servitudes de l'alignement et qu'il faudra, pour les incorporer à la voie élargie, procéder par voie d'expropriation (V. *Rép. de droit admin.* de Béquet, v^o *Expropriation*, n^o 25).

(1) Celles qui résultent de l'alignement.

terrains étaient compris dans les limites attribuées à la place de la République par un plan d'alignement régulièrement approuvé ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le plan d'alignement dont il s'agit a été dressé, non pour la régularisation d'une place existante, mais en réalité pour la création d'une place nouvelle, qu'il n'a pas encore été procédé à l'ouverture de la dite place, ni même à l'expropriation des terrains nécessaires ; que l'adoption d'un plan général d'alignement, en ce qui concerne les voies à créer, ne constitue qu'une prévision qui ne donne aucun droit à la commune et qui n'a pour effet de frapper d'aucune servitude de voirie les propriétés désignées au dit plan.... (Rejet).

Cette jurisprudence équitable paraît devoir être appliquée à la rue du rempart. Il faut donc dire que l'alignement s'impose le long de cette rue à condition non pas seulement que le classement de la place ait eu lieu et que le tracé du rempart soit connu ou par la publication d'un tracé ou par son exécution même, mais, en outre, que la rue soit ouverte. Là où la rue existe, fût-ce à l'état de sentier, les constructions qui occupent le terrain à acquérir pour lui donner sa largeur légale sont frappées des servitudes d'alignement. Mais dans une place où la rue du rempart ne serait encore percée sur aucun point et où son assiette serait entièrement recouverte par des terrains bâtis ou clos, il n'y aurait pas de servitudes, parce qu'il n'y aurait pas bénéfice de communication : il faudrait procéder à l'ouverture de la rue par voie d'expropriation.

On pourrait objecter que cette jurisprudence protectrice des intérêts privés ne s'applique pas en notre matière, attendu que si la rue du rempart est une voie ordinaire à certains égards, elle est aussi un organe de la fortification. A cela nous répondrons que la rue du rempart, une fois ouverte, doit jouir de la même condition privilégiée que tout le reste du rempart dont elle est en effet partie inté-

grante, mais que, quand il s'agit de l'ouvrir, le moyen normal d'y procéder, c'est l'expropriation ; il faudrait des siècles pour constituer une rue du rempart par le seul moyen de l'alignement.

Enfin, cette question est plus théorique que pratique. Nous savons, d'une part, que dans les cas, assez rares maintenant, où il est créé soit une portion d'enceinte, soit une enceinte entière, la rue militaire est ouverte en même temps que le rempart est construit ; d'autre part, que, depuis trente-cinq ans, il n'a été fait qu'une seule acquisition par voie d'alignement, en vertu de l'article 25, 3^e alin., du décret du 10 août 1853 (1).

(1) A Bergues, l'occasion s'étant présentée d'acquérir par voie d'alignement un certain nombre de parcelles, le ministre a préféré faire décréter par le Président de la République le rétrécissement de la rue militaire au droit des immeubles à acquérir.

CHAPITRE II

SERVITUDES DÉFENSIVES OU SERVITUDES EXTÉRIEURES.

SECTION I. — Historique sommaire de la législation relative aux servitudes extérieures.

Préambule : notion des servitudes défensives ; leur utilité.

476. Servitudes intérieures, servitudes défensives ou extérieures. — Le rempart est terminé, du côté de l'intérieur, par la rue militaire ; du côté de l'extérieur, par le glacis. Après la rue militaire, les constructions privées peuvent être édifiées en toute liberté, la propriété est entièrement libre. Après le glacis, du côté de l'extérieur, la propriété n'est pas libre, elle est soumise à des servitudes plus ou moins onéreuses suivant l'éloignement ; on les appelle servitudes défensives ou servitudes extérieures ; à vrai dire, quand on parle des servitudes des places sans les qualifier autrement, ce sont celles-là que l'on entend énoncer.

Les servitudes intérieures, dont nous avons traité au chapitre précédent, grèvent des terrains parce que ces terrains doivent être acquis un jour ; les servitudes extérieures portent sur des propriétés dont les maîtres ne doivent jamais être dépossédés (1). Les servitudes intérieures, fort souvent, n'existent pas, soit que tout le terrain nécessaire

(1) Nous n'osons ajouter : d'où cette autre différence que les servitudes intérieures donnent lieu à indemnité et jamais les servitudes extérieures. Car, si l'on veut bien y réfléchir, il n'y aura généralement de payé que le sol du bâtiment qui empiète sur la rue militaire ; la servitude même, qui portait sur les constructions, ne procurera d'autre compensation que le bénéfice de la riveraineté.

à la constitution de la rue du rempart soit acquis par voie d'expropriation en même temps que les autres terrains nécessaires à l'édification du rempart, soit qu'il n'y ait pas de rue militaire, ainsi qu'il arrive dans les forts et autres ouvrages qui n'abritent pas derrière eux une population civile ; au contraire, on peut dire que les servitudes extérieures ou servitudes défensives existent toujours en avant de tous les ouvrages fortifiés : sur ce point, l'exception (1) confirme la règle.

477. Nécessité des servitudes défensives. — Michelet a décrit dans une page saisissante l'aspect désolé des bords de la mer. Le littérateur pourrait s'attrister également sur l'aspect des zones de servitudes qui précèdent immédiatement les remparts d'une grande ville : autour de Paris, par exemple, cet espace de terrain couvert de misérables bicoques, qui fait une solution de continuité entre la banlieue et la capitale, est lamentable à voir.

Nous ne sommes pas qualifié pour traiter de la nécessité des servitudes ; cette question, au surplus, ne fait doute pour personne ; il est trop évident que si les constructions particulières étaient permises jusqu'aux abords de la fortification, elles fourniraient des abris à l'assiégeant qui lui permettraient, malgré la longue portée de l'artillerie, de s'approcher peu à peu, de se dissimuler, de se retrancher même en faisant usage des pierres et autres matériaux de démolition. Si, au contraire, la campagne est dénudée, l'assiégé verra tous les mouvements de l'ennemi et son artillerie l'empêchera d'approcher ; un assaut deviendra chose impossible ; on ne pourra réussir qu'avec des sacrifices énormes de vies humaines.

478. — Le rapporteur de la loi de 1819 à la Chambre des pairs, comte Marescot, après avoir disserté avec vigueur

(1) Car il y a des exceptions. V. notamment dans le tableau joint au décret du 10 août 1853.

sur la nécessité des places fortes, fit comprendre que de cette nécessité découlait celle des servitudes sans lesquelles les places seraient de peu d'utilité.

Si donc, messieurs, disait-il, il est démontré que les forteresses sont indispensables pour la sûreté de l'Etat, la conséquence de cette vérité est l'obligation de satisfaire à leurs besoins. Car qui veut la fin veut les moyens. Un des premiers besoins des défenseurs d'une place est la faculté de pouvoir découvrir tout le terrain environnant jusqu'à la portée efficace des armes actuellement en usage, c'est-à-dire, jusqu'à la distance où l'assiégeant ouvre communément la tranchée. Si dans cet intervalle, il se trouve des châteaux, des villages, des parcs clos, des haies, des bois, le jeu de l'artillerie en est intercepté et bientôt la garnison est resserrée et arrêtée dans ses sorties par ces obstacles promptement convertis en retranchements par l'ennemi. Si par négligence des autorités militaires et par laps de temps, ces obstacles de tout genre viennent à s'agglomérer autour des places et à de petites distances, celles-ci en sont obstruées et finissent par perdre leurs propriétés militaires. C'est ainsi qu'à Bordeaux, le fort Sainte-croix, le château du Haa et le château Trompette successivement étouffés par les habitations, ont été enfin abandonnés. C'est ainsi que les châteaux de Nantes et de Caen que la citadelle d'Amiens, cernés de trop près par ces villes ne peuvent plus servir que d'arsenaux ou de magasins militaires. C'est ainsi que les immenses faubourgs de Lille, ce boulevard du Nord, en favorisent tellement les approches qu'en 1792, au bout d'une heure seulement d'attaque, on voyait déjà des soldats français blessés et tués sur les remparts du corps de place. C'est ainsi qu'à Granville, à Béthune et à plusieurs autres places, des chaussées, des maisons, des faubourgs offraient à l'assiégeant des dispositions toutes faites, des tranchées qui l'établiraient d'emblée sur les glaces. C'est ainsi enfin que la plupart de nos forteresses ne pourraient soutenir que des demi-sièges, paralysées qu'elles sont par d'incommodes faubourgs, trop considérables pour être démolis et déblayés au moment de l'attaque (*Mon.* du 11 mai 1819, p. 587, 3^e col.).

A la Chambre des députés, le général comte Dupont s'exprima comme suit :

L'art de fortifier est une des branches principales de l'art de la guerre, et il exige aujourd'hui des mesures de prévoyance que ne prescrivait pas la fortification ancienne. On ne défendait point autrefois les approches des enceintes retranchées à une grande distance comme de nos jours, et l'on juge facilement que les armes et les machines de guerre alors employées ne permettaient pas des opérations de cette nature. Mais l'invention de la poudre ayant fait inventer un nouveau système défensif, la forme des ouvrages que le génie militaire construit et l'action de l'artillerie veulent qu'un espace de terrain soit laissé libre et découvert autour des enceintes bastionnées.

Il est en effet superflu de faire observer que si les places de guerre étaient entourées de maisons et de clôtures quelconques à une distance soumise aux feux de l'artillerie, ces places perdraient une partie essentielle de leurs moyens de défense. La vue des points environnants se trouvant interceptée par ces constructions, les bouches à feu dont les ouvrages sont armés ne pourraient plus avoir qu'une action incomplète pour retarder les travaux des assiégeants, et ceux-ci, favorisés par les bâtiments et les murailles dont ils seraient couverts, s'avanceraient ainsi avec plus de rapidité et moins de dangers.

On doit donc regarder comme une maxime inhérente à l'art de la défense que le pourtour des places de guerre et des postes fortifiés soit découvert et dégagé de toutes constructions.... (*Mon.* du 10 juillet 1819, p. 923, 3^e col.).

479. — En 1851, les habitants d'Achicourt-sous-Arras adressèrent une pétition à l'Assemblée nationale demandant que l'autorisation fût accordée de bâtir dans les deux premières zones autour des places de guerre, à la condition que les intéressés prendraient l'engagement de détruire les constructions à leurs frais sur la première réquisition de l'autorité militaire et sans pouvoir réclamer de l'Etat aucune indemnité. M. de Bussières, auteur et rapporteur de la loi du 10 juillet 1851 sur les places fortes, rendit compte de cette pétition comme il suit :

Ni l'auteur de la proposition, ni la commission qui l'a modifiée, n'ont pensé que les dispositions sur les servitudes militaires au-

tour des places de guerre pussent être abrogées. Ou il ne faut point de places de guerre, ou il faut qu'elles puissent se défendre. Des fortifications entourées, jusqu'à la queue des glacis, de constructions où l'ennemi trouverait un abri à la faveur duquel il dirigerait contre les remparts, sans péril pour lui-même, les attaques les plus meurtrières, seraient plus fatales qu'utiles au pays. Vainement parle-t-on de *de l'engagement pris par les habitants de détruire à leurs frais ces constructions sur la première réquisition de l'autorité militaire et sans indemnité*. Le jour venu où le danger public commande le sacrifice, l'expérience du passé nous apprend assez ce qu'il en coûte de l'obtenir, les regrets qu'il fait naître, l'irritation qu'il excite, la désunion qu'il met souvent entre les habitants et la garnison, dont l'accord est si nécessaire pour l'énergie de la défense. La commission n'a pas voulu d'un tel résultat, conséquence inévitable du système proposé par les pétitionnaires d'Arras. . . . (*Mon.* du 18 mai 1851, *Suppl.*, I, 3^e col.).

Du reste, il n'est pas à notre connaissance que personne ait jamais fait d'objection au sujet de l'utilité des servitudes extérieures. Il n'est besoin que de démontrer la nécessité des places fortes ; le théorème une fois bien établi, le corollaire est inéluctable.

Évolution de la législation relative aux servitudes extérieures.

L'ANCIEN RÉGIME.

480. — Cependant la première ordonnance qui impose des servitudes de cette nature ne remonte qu'à l'année 1670, 16 juillet. Rendue *pour empêcher qu'en aucune manière l'on ne gâte et ruine les fortifications des places frontières et avancées*, elle a trait avant tout, ainsi qu'un grand nombre d'ordonnances postérieures, à la police de la zone de la fortification. Toutefois, au milieu des prohibitions édictées en vue de la conservation de la fortification elle-même, on y trouve ce qui suit :

Deffend aussi très expressément Sa Majesté à qui que ce soit, sans aucun excepter, ... de faire édifier et bâtir aucunes maisons dans les fauxbourgs d'icelles (places frontières et avancées) sans en avoir la permission de Sa Majesté à peine de désobéissance et de souffrir la démolition desdites maisons. . . . et aux officiers majors desdites places qui auront permis lesdites contraventions d'être privés pendant trois mois de leurs appointemens.

C'était une servitude que contenait ce texte, mais il n'en renfermait que le principe. L'application en eût été bien difficile, car il eût fallu tout d'abord, pour rendre cette mesure efficace, dire où finissait le faubourg et où cessait, par là même, l'interdiction de bâtir.

481. — L'ordonnance du 2 février 1675 qui fut rendue *pour réitérer les défenses cy-devant faites de ruiner ni endommager les fortifications des places frontières et avancées* défend aussi en termes presque identiques à celle de 1670

de faire construire et édifier aucunes maisons dans les fauxbourgs d'icelles sans en avoir la permission expresse de Sa Majesté à peine de désobéissance et de souffrir la démolition desdites maisons. . . . et aux officiers majors desdites places qui auront permis lesdites contraventions d'être privés pendant trois mois de leurs appointemens.

Mais c'est toujours le vague et l'imprécision quant à la portée de l'interdiction de bâtir.

482. — Ce fut l'ordonnance du 9 décembre 1713 qui mit les choses au point. Les dernières guerres du règne de Louis XIV avaient instruit les gens du métier, par une dure expérience, de la nécessité de débarrasser les abords des places de toute espèce de bâtisses et clôtures en maçonnerie qui fournissaient à l'assiégeant des abris précieux (Delalleau, p. 129). On résolut donc de mettre un terme à des abus si préjudiciables.

L'ordonnance du 9 décembre 1713 indique déjà par son

titre l'importance qu'elle attache à la servitude extérieure dont il va être question :

ORDONNANCE DU ROI

pour la conservation des ouvrages des fortifications, et pour empêcher qu'on ne bâtit des maisons dans l'étendue qui y est marquée.

Le préambule fait connaître que les ordonnances de 1670 et de 1675 n'avaient pas été obéies dans la prohibition qui nous intéresse :

Sa Majesté étant informée qu'au préjudice de ses Ordonnances et particulièrement de celles des 3 octobre 1668 (1), 16 juillet 1670 et 2 février 1675. . . . plusieurs personnes ont fait édifier et bâtir des maisons dans les faubourgs desdites places, sans en avoir la permission du roi et les ont même avancées jusqu'à la petite portée du fusil des chemins couverts, glacis et autres ouvrages des dehors desdites places. . . .

En conséquence, la limite de la servitude *non ædificandi* est fixée autour des places à 250 toises (487 m.) :

Défend pareillement Sa Majesté à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de faire construire et édifier aucunes maisons et clôtures de maçonnerie dans les faubourgs et aux avenues desdites places, plus près de deux cent cinquante toises de la palissade du chemin-couvert, s'il y en a (2), à peine de désobéissance, et de souffrir la démolition et rasement desdites maisons et jardins (3), sans en espérer aucun dédommagement ; et aux officiers-majors desdites places, qui auroient consenti aux dites contraventions, d'être privés pendant trois mois du paiement de leurs appointemens.

(1) Nous n'en avons pas parlé. Elle nous a paru étrangère à notre sujet en ce sens qu'elle tend à réprimer les dégradations commises par les soldats eux-mêmes dans les bâtiments militaires.

(2) Et s'il n'y en a pas ? Il semble que la distance devait être calculée à 250 toises du mur de clôture.

(3) *Le rasement des jardins* se rapporte à une prohibition contenue dans un alinéa précédent qui n'a pas trait aux servitudes extérieures.

Permet néanmoins Sa Majesté qu'il puisse être bâti à chacune des portes et principales avenues desdites places, un cabaret pour la commodité des voyageurs qui arriveraient après la fermeture des portes, à deux cents toises de distance des palissades du chemin couvert, ou avant-chemin couvert, dans l'endroit qui sera jugé le plus convenable et le moins préjudiciable à la sûreté de la place.

Et à l'égard des maisons et murs de clôture qui ont été bâtis dans les faubourgs et avenues desdites places, dans la distance de deux cent cinquante toises ; ordonne Sa Majesté qu'il en sera dressé des plans exacts par les ingénieurs-directeurs, ou ingénieurs en chef desdites places, pour, iceux vus, être ordonné par Sa Majesté, sur la démolition desdites maisons et murs de clôture, ce qu'elle jugera convenable à son service et à la sûreté desdites places.

Ainsi donc, pour l'avenir, prohibition de bâtir en maçonnerie jusqu'à 250 toises de la place ; dérogation à cette règle par l'autorisation donnée d'élever un cabaret à chacune des issues de la ville, à deux cents toises au moins, après entente avec le service du génie sur la fixation de l'emplacement ; en ce qui concerne le passé, le sort des bâtisses élevées en contravention aux ordonnances de 1670 et de 1675 est laissé à la discrétion du roi. Nous ne savons pas ce que fit le roi ; mais il y a tout lieu de croire qu'il toléra la situation de fait d'alors.

483. L'ordonnance de 1713 n'a prohibé que les constructions en maçonnerie. — Il convient d'insister sur ce point que l'ordonnance de 1713 n'a prohibé que les constructions *en maçonnerie*. C'est la loi de 1791 qui a prohibé les constructions *en bois*, ne tolérant que celles que les propriétaires consentiraient à démolir sans indemnité en cas de guerre. Par conséquent, toutes constructions en bois édifiées avant 1791 devaient donner droit à indemnité si l'autorité militaire les faisait démolir pour la sûreté de la place.

Le Conseil d'Etat a jugé le contraire dans un arrêt du 11 février 1824 où il est dit ;

Considérant que si l'ordonnance de 1713, en prohibant la construction de tous les édifices en maçonnerie dans un rayon déterminé, a gardé le silence sur la construction des bâtiments en bois, il n'en résulte pas que les propriétaires des bâtiments de cette nature soient fondés à réclamer une indemnité en cas de démolition ; que si la loi du 10 juillet 1791 a *permis* d'élever des constructions en bois à la distance de 100 toises de la crête du parapet du chemin couvert, elle n'accorde cette *permission* que sous la condition de démolir sans indemnité, à la réquisition de l'autorité militaire ; qu'ainsi le ministre n'a pas dû établir, dans son règlement d'indemnité, une distinction entre les constructions en maçonnerie et les constructions en bois...

Un autre arrêt, du 11 mars 1825, dit de même que :

Si, jusqu'en 1791, les constructions en bois ont été *tolérées*, il ne s'ensuit pas que leur destruction donne au propriétaire droit à une indemnité dans le cas où cette destruction aurait été opérée pour assurer la défense de la place...

Le Conseil d'Etat a supposé que la loi de 1791 avait *permis* les constructions en bois, à charge de démolition sans indemnité, alors qu'elles auraient été seulement *tolérées* par l'ordonnance de 1713. C'est le contraire qui paraît être vrai jusqu'au 10 juillet 1791. Ces constructions étaient *permises*, même à une distance moindre de 100 toises, parce que en une pareille matière, l'on doit regarder comme permis par les lois tout ce qu'elles ne défendent pas expressément. La loi de 1791 n'a pas *permis* les constructions en bois, elle les a *prohibées en principe*, les *tolérant sous certaines réserves*.

484. — En 1744, deux nouvelles servitudes sont imposées à l'extérieur : une, relative au dépôt des décombres, dépôt qui ne devra avoir lieu que dans les endroits autorisés par les ingénieurs militaires ; l'autre, interdisant, sans la même autorisation, de faire aucun chemin, levée, chaussée ni fossé à 500 toises de la place. L'ordonnance du 7 février « sur le service et le rang des ingénieurs » s'exprime comme suit :

LXII

Aucune personne, de quelque qualité et condition qu'elle soit, ne pourra faire transporter des décombres ailleurs que dans les lieux indiqués par l'ingénieur en chef de la place.

LXVI

Sa Majesté leur enjoint pareillement (aux ingénieurs militaires) de ne point souffrir qu'il soit fait aucun chemin, levée, ni chaussée, ni creusé aucun fossé à cinq cens toises près d'une place de guerre, sans que l'alignement en ait été auparavant concerté avec l'ingénieur en chef de ladite place.

485. — L'ordonnance du 25 juin 1750 *concernant les gouverneurs et lieutenants-généraux des provinces, les gouverneurs et Etats-majors des places et le service dans lesdites places* rappelle en l'article 658 les prescriptions des précédentes ordonnances :

DCLVIII

Les officiers des états-majors des places veilleront à l'exécution des ordonnances concernant la conservation des fortifications et à ce qu'il ne soit bâti aucune maison en dedans et aux environs desdites places, qu'aux endroits permis.

486. — L'ordonnance du 10 mars 1759 reproduit, sauf de légères variantes, dans les articles 89 et 96, les défenses dictées par l'ordonnance de 1744. On pourra le constater en comparant les deux séries de textes (V. Annexes).

487. — L'ordonnance du 1^{er} mars 1768 *pour régler le service dans les places et dans les quartiers* rappelle, dans les articles 1 et 2 du titre XXXV, les servitudes définitivement établies par les ordonnances de 1713 et de 1744. Cependant, il n'y est pas question de la servitude relative au dépôt des décombres (V. Annexes).

488. — L'ordonnance du 31 décembre 1776 *concernant le corps royal du génie* résume fidèlement, dans les articles 27

et 28 du titre V, les défenses édictées en 1713 et en 1744. Elle y ajoute même quelque chose en spécifiant que, jusqu'à 500 toises, c'est-à-dire entre 250 et 500 toises, l'alignement des maisons devra être concerté avec les ingénieurs militaires (V. Annexes).

Enfin, la même ordonnance contient *in fine* un tableau précieux des places fortes considérées comme telles à cette époque (1).

489. **Résumé.** — En résumé, dès que l'on reconnut la nécessité de faire place nette autour des remparts, l'on prohiba la construction des bâtisses en maçonnerie (ordonnances de 1670 et de 1675).

Mais une interdiction sans limites ne pouvait avoir de sanction ; c'était l'arbitraire, toujours voisin de la tyrannie et de l'impuissance. En conséquence, il fut décidé en 1713 que la servitude relative aux bâtisses en maçonnerie s'étendrait à 250 toises (487 mètres) du chemin couvert.

Il n'y avait pas que les maisons qui fussent une aide à l'assaillant : en 1744, une ordonnance décréta que le dépôt des décombres ne pourrait avoir lieu que dans les endroits déterminés par l'autorité militaire, sans indiquer d'ailleurs la limite de la prohibition. Le même acte rendit nécessaire l'agrément de cette autorité pour la construction de chemins, levées, chaussées, et pour le creusement des fossés dans un rayon de 500 toises (974 m.) des places.

Enfin, et c'était une suite logique de l'ordonnance de 1744, l'ordonnance de 1776 soumit à l'agrément des ingénieurs militaires l'alignement des maisons bâties au delà de la limite de 250 toises jusqu'à celle de 500. Il est évident que si, jusqu'à 500 toises, je suis obligé, pour une simple levée de terre, de demander le visa de l'ingénieur militaire,

(1) Il n'est donc pas exact de dire, avec les auteurs des *Pandectes françaises*, v^o *Place de guerre*, n^o 5, que le premier tableau des places est celui qui figure à la suite de la loi de 1791.

il serait singulier que je fusse dispensé, pour une maison entière, de toute espèce de formalité.

Pour compléter cette législation qui s'élaborait et se perfectionnait ainsi lentement d'après les leçons de l'expérience, l'ordonnance de 1776 fit une liste des places fortes du royaume. C'était une mesure d'une importance égale à celle de 1713 : jusqu'à 1713, il était loisible à tout propriétaire voisin des remparts et mis en contravention de se disculper en montrant l'insuffisance et l'obscurité de la loi quant aux limites de prohibition ; jusqu'à 1776 aussi, il était loisible, dans les mêmes conditions et pour certaines places mal entretenues, à demi-abandonnées, de soutenir que les ordonnances relatives aux servitudes ne leur étaient pas applicables.

Ainsi, à la veille de la Révolution, il y avait une seule servitude défensive, celle de ne pas construire en maçonnerie jusqu'à la distance de 250 toises (487 m.). Il faut ajouter que la construction des chemins, levées, chaussées, et le creusement des fossés étaient permis en principe autour des places, mais à la condition, jusqu'à la distance de 500 toises (974 m.), de s'être entendu avec le génie ; même réglementation pour la construction des maisons depuis 250 jusqu'à 500 toises ; même réglementation, sans fixation de distance, pour le dépôt des décombres. C'étaient aussi des servitudes, si l'on veut, en ce sens qu'elles limitaient la liberté d'allure des propriétaires ; mais elles n'étaient que relatives et ne peuvent être comparées à une servitude absolue, comme la servitude *non ædificandi*, qui supprime entièrement cette liberté.

On pourrait, anticipant sur l'avenir quant au langage, dire qu'en 1789 il y avait déjà deux zones : l'une, allant à 500 toises de la fortification, dans laquelle bien des travaux ne pouvaient être exécutés sans autorisations ; l'autre, allant seulement à 250 toises, dans laquelle, outre la nécessité

des mêmes autorisations, toute construction de maisons et clôtures en maçonnerie était absolument interdite.

LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE

490. La Révolution. — Lorsqu'en 1791 une guerre étrangère devint imminente, l'affaiblissement progressif que de nombreuses infractions avaient fait éprouver aux places de guerre fut remarqué avec inquiétude. Les prohibitions les plus indispensables étaient presque tombées en désuétude ; des masses considérables de constructions, des faubourgs et des villages entiers s'étaient élevés sur plusieurs points à une petite distance des places et en masquaient les feux.

Il était instant de mettre un terme à ces abus. La loi du 10 juillet 1791 intervint pour régler les dispositions dont devaient dépendre à l'avenir tous les intérêts de la défense et pour donner un caractère légal aux servitudes précédemment établies (Exposé des motifs de la loi du 17 juillet 1819 par le ministre de la guerre à la Chambre des pairs, *Mon. universel* du 18 avril 1819, p. 461, 2^e col.).

491. — L'Assemblée constituante se préoccupa donc des servitudes défensives dans la longue loi du 10 juillet 1791 *concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs*, qui est (le mot a été dit dans les Chambres) comme le bréviaire de l'officier du génie. Mais, pour comprendre les réformes faites par cette loi en ce qui touche l'objet spécial et actuel de notre étude, il convient d'avoir toujours présents à l'esprit les grands principes émis en 1791 au sujet des places fortes ; ils sont toujours en vigueur.

L'Assemblée constituante décida (ci-dessus, n° 433) qu'il n'y aurait à considérer comme places ou ouvrages que ceux qui auraient été classés. En outre, désireuse de concilier les besoins de la défense avec les intérêts des propriétaires voisins des fortifications, elle divisa les places et postes en

trois classes suivant leur importance, un poste étant en principe au-dessous d'une place.

Ceci admis, elle codifia les servitudes établies par les ordonnances et y apporta des tempéraments comme on va le voir ci-dessous.

492. Servitudes générales s'appliquant à toute l'étendue des zones de prohibition. — Il y eut toujours des servitudes générales en vertu desquelles on ne pouvait, dans toute l'étendue des zones de prohibition, faire certaines choses sans l'agrément de l'autorité militaire.

Mais l'une des grandes innovations de la loi nouvelle consista précisément à réduire cette grande zone à 300 toises pour les postes, alors que, sous l'ancien régime, elle était uniformément de cinq cents toises autour de tous les ouvrages fortifiés. C'est l'article 29 qui le dit, dans les termes suivants :

Il ne sera fait aucun chemin, levée ou chaussée, ni creusé aucun fossé dans l'étendue de cinq cents toises autour des places et de trois cents toises autour des postes militaires, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec l'autorité militaire (1).

Un tempérament est apporté aussi à la nécessité de l'autorisation pour dépôt de décombres :

Art. 34. — Les décombres provenant des bâtisses et autres travaux civils et militaires, ne pourront être déposés à une distance moindre de cinq cents toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés des places de guerre, si ce n'est dans les lieux indiqués par les agents de l'autorité militaire ; exceptant de cette disposition ceux des détriments qui pourraient servir d'engrais aux terres, pour les dépôts desquels les particuliers n'éprouveront aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser.

(1) Les *maisons* ne sont pas citées au nombre des travaux pour lesquels l'autorisation est requise. C'est une imprécision à relever.

Les dépôts d'engrais sont essentiellement transitoires ; les engrais doivent être incorporés aux terres ; il n'y a donc pas de raison pour ne pas les tolérer.

S'il s'agit de déposer des décombres autour d'un simple poste, il est évident que la nécessité de l'autorisation ne se fera sentir que jusqu'à 300 toises.

493. — Voilà les servitudes générales qui grèvent toutes les propriétés situées dans un rayon de 500 toises autour des places et de 300 toises autour des postes (1). Mais si, partant de ces extrémités (500 et 300 toises) l'on se dirige vers les fortifications, on rencontre en route d'autres prohibitions qui s'ajoutent aux premières et qui sont d'autant plus sérieuses et plus gênantes que l'on approche davantage (2).

494. La deuxième zone ou moyenne zone.— Arrivés en effet à 250 toises des places de première et de deuxième classe, nous entrons dans une zone moyenne d'une largeur de 150 toises, qui finit par conséquent à 100 toises du chemin couvert.

La plus grave servitude des terrains de cette zone, c'est que toute construction en maçonnerie y est interdite (loi du 10 juillet 1791, art. 30) :

Il ne sera à l'avenir bâti ni reconstruit aucune maison ni clôture de maçonnerie autour des places de première et de seconde classe, même dans leurs avenues et faubourgs, plus près qu'à

(1) Les propriétés qui ne supportent que les servitudes générales (elles sont situées à la distance de 250 à 500 toises pour les places de toutes classes ; à la distance de 250 à 300 toises pour les postes) constituent la troisième zone des servitudes.

(2) La plupart des auteurs étudient les servitudes en partant des fortifications et en allant vers la campagne. On pourrait soutenir que la méthode contraire est plus logique, qui consiste à considérer les servitudes comme s'accumulant au fur et à mesure que l'on approche de la place.

deux cent cinquante toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés ; en cas de contravention, ces ouvrages seront démolis aux frais des propriétaires contrevenants.

Quand le ministre autorisera quelque exception en faveur de moulins et autres usines qui ne peuvent être bâties ailleurs, ce ne sera pas sans restrictions : d'une part, il faudra que les bâtiments soient composés seulement d'un rez-de-chaussée ; d'autre part, en cas de guerre, les propriétaires ne recevront aucune indemnité pour démolition, le cas échéant :

Pourra néanmoins le ministre de la guerre déroger à cette disposition pour permettre la construction de moulins et autres semblables usines, à une distance moindre que celle prohibée par le présent article, à condition que lesdites usines ne seront composées que d'un rez-de-chaussée, et à charge par les propriétaires de ne recevoir aucune indemnité pour démolition en cas de guerre.

495. — Les constructions en maçonnerie étant interdites dans la zone moyenne, tous autres bâtiments y seront-ils autorisés ? Pas sans restriction, comme on le verra en lisant l'article 31 :

Autour des places de première et seconde classe, il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre, sans y employer de pierre ni de briques, même de chaux ni de plâtre, autrement qu'en crépissage, mais seulement à la distance de cent toises de la crête du parapet du chemin couvert le plus avancé, et avec la condition de les démolir, sans indemnité, à la réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place légalement déclarée en état de guerre serait menacée d'une hostilité.

Donc, gêne quant à la nature des matériaux à employer ; éventualité d'un préjudice à subir, à savoir, la démolition en cas de guerre sans aucune indemnité ; voilà qui prouve qu'il s'agit ici de simples tolérances légales (1).

(1) A remarquer que si les servitudes de la moyenne zone s'appli-

496. — Y a-t-il une zone moyenne pour les places de troisième classe et les postes de toutes les classes ?

Oui.

Sans doute, dans la zone moyenne de ces ouvrages, toute espèce de constructions sont permises, qu'elles soient en bois ou qu'elles soient en maçonnerie. Mais

Le cas arrivant où ces places et postes seraient déclarés dans l'état de guerre, les démolitions qui seraient jugées nécessaires, à la distance de deux cent cinquante toises et au-dessous de la crête des parapets des chemins couverts et des murs de clôture, n'entraîneront aucune indemnité pour les propriétaires (art. 32).

Cela, cette menace de dépossession toujours suspendue sur la tête d'un propriétaire, c'est une servitude dont l'effet principal pourra bien ne se faire jamais sentir, mais qui avilit dès le temps de paix la valeur de la construction. — Ici encore, il s'agit d'une simple tolérance légale (1).

497. De la petite zone. — Nous arrivons à 100 toises du chemin couvert. C'est dans cette étroite bande de terrain que s'entassent et s'aggravent toutes les servitudes défensives : celles de la grande zone, relatives aux autorisations et alignements à demander pour certains travaux ; celles de la zone moyenne ; car, aucune construction n'est ici tolérée, même les constructions en bois, même autour des places de troisième classe et des postes. Cela résulte, pour les places de première et de seconde classe, des articles 30 et 31 disposant, le premier, que les constructions en maçonnerie sont interdites jusqu'à 250 toises à compter de la crête du chemin couvert ; l'autre, que les constructions en bois et en terre ne sont tolérées (à de certaines

quent également à la première (ci-dessus, n° 493), par contre, les tolérances admises en moyenne zone ne le sont pas en avant, dans la première.

(1) L'Administration est forcée, en temps de paix, d'accorder cette tolérance, et les particuliers sont en droit de l'obtenir.

conditions et sous certaines réserves) qu'au delà de 100 toises. Cela résulte, pour les places de troisième classe et les postes, de l'article 32 :

Autour des places de troisième classe et des postes militaires de toutes les classes, il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures de construction quelconque au delà de la distance de cent toises des crêtes des parapets des chemins couverts les plus avancés, ou des murs de clôture des postes, lorsqu'il n'y aura pas de chemins couverts.

498. Résumé.— En résumé :

Du côté de la campagne, la loi prohibe toute espèce de construction dans une zone qu'elle limite à 100 toises, d'après la portée des feux de mousqueterie ; elle n'y tolère que les moulins et les usines de même nature. Au delà de cette limite, et jusqu'à 250 toises, la loi permet les bâtisses légères et prohibe les constructions en maçonnerie ; toutefois elle n'applique la règle qu'aux places de 1^{re} et 2^e classe, et permet de l'adoucir autour des places de moindre importance ; elle limite à 500 toises ou à 300 seulement la zone dans laquelle l'autorité militaire doit désigner, pour les décombres, les lieux de dépôt, donner l'alignement des routes et fossés et autoriser les opérations topographiques (1).

499.— Le système de servitudes de la loi de 1791 appelle encore les réflexions suivantes :

La propriété ne redevient complètement libre qu'à une distance de 500 toises autour des places et de 300 toises autour des postes.

La bande de terrain extrême, celle qui n'est grevée que des servitudes générales (dépôt des décombres, alignement des chemins et fossés, etc.) a une largeur de 250 toises autour des places et de 50 toises seulement autour des postes.

A part cette différence dans la largeur de la troisième

(1) M. Allent, *Histoire du corps du génie*, 2^e partie, inédite.

Zones de servitudes d'un fort. c.
dans la 1^{re} série des places de guerre

Echelle en mètres
0 25 50 100 200 300 400 500 m



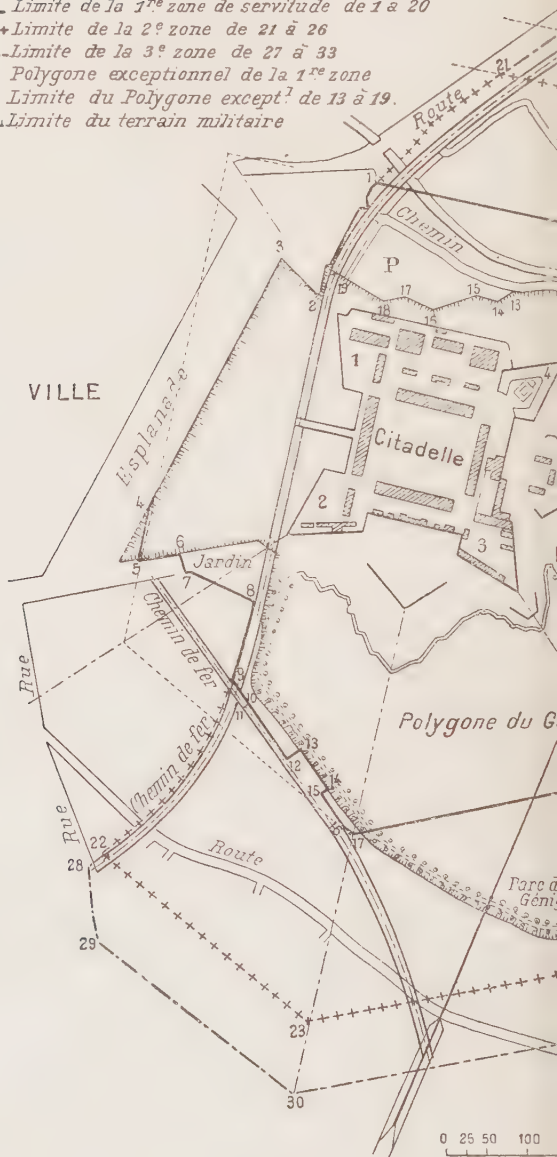


Zones de servitudes d'une Citade

la 3^e zone a une largeur

Légende

- Limite de la 1^{re} zone de servitude de 1 à 20
- +++ Limite de la 2^e zone de 21 à 26
- Limite de la 3^e zone de 27 à 33
- P Polygone exceptionnel de la 1^{re} zone
- Limite du Polygone except¹ de 13 à 19.
- Limite du terrain militaire



assée dans la 2^e série comme poste :
toises (97 mètres) seulement.



Note :

Il est facile de voir que la limite du terrain militaire s'étend bien au-delà de la zone de la fortification, en sorte que, vers le sud, aucune propriété particulière n'est située en 1^{re} zone, et que, à l'est, il est tel endroit où les propriétés particulières sont entièrement situées en dehors des zones.

zone (250 toises d'un côté, 50 toises de l'autre), le régime des places de troisième classe et des postes est identique.

La loi de 1791 a adouci les anciennes ordonnances non seulement en réduisant à 300 toises pour les postes l'étendue des zones, mais encore en décidant (art. 32) que, dans une étendue de terrain allant de 250 à 100 toises du chemin couvert, les constructions en maçonnerie sont tolérées en principe autour des places de 3^e classe et des postes, sauf le risque pour les propriétaires de voir démolir ces constructions en cas de déclaration de l'état de guerre pour les dits places et postes.

La loi de 1791 aggrave les anciennes ordonnances en ce sens qu'elle prohibe, dans les deux zones les plus rapprochées de la place, les bâtisses en bois et les bâtisses en terre; il y a bien tolérance de ces constructions dans la moyenne zone, mais cela n'empêche pas qu'il y ait en droit prohibition.

S'il résulte clairement des articles 30, 31 et 32 que l'Etat ne veut allouer aucune indemnité pour démolition en temps de guerre des bâtisses dont la construction est simplement tolérée dans un rayon de 250 toises autour des places et postes, il s'en suit naturellement qu'au delà de 250 toises de la place toute démolition par mesure préventive de défense donnera lieu à indemnité. De même, dans l'intention du législateur, une indemnité était aussi réservée, dans le même cas, aux propriétaires de bâtisses construites soit à une époque où les limites de prohibition n'existaient pas, c'est à-dire avant 1713, soit à une époque (1713-1791) où l'édification des bâtisses en bois dans le rayon de 250 toises était permise sans aucune restriction. L'article 33 dit en effet de la façon la plus générale :

Les indemnités prévues aux articles 30, 31 et 32 seront dues néanmoins aux particuliers si, lors de la construction de leurs maisons, bâtimens et clôtures, ils étaient éloignés des crêtes des

parapets des chemins couverts les plus avancés, de la distance prescrite par les ordonnances.

TABLEAU 1. — *Des servitudes des places de première et de deuxième classe (loi de 1791).*

Première zone ou petite zone.

Largeur : 100 toises.

Servitudes générales.

Toute construction interdite (les moulins et usines sont tolérés à titre exceptionnel au risque de la démolition sans indemnité en cas de guerre).

Deuxième zone ou zone moyenne.

Largeur : 150 toises.

Servitudes générales.

Constructions en pierre interdites.

Constructions en bois tolérées (au risque de la démolition sans indemnité en cas de guerre).

Troisième zone.

Largeur : 250 toises.

Les servitudes générales seulement.

TABLEAU 2. — *Des servitudes des postes et des places de troisième classe (loi de 1791).*

Première zone ou petite zone.

Largeur : 100 toises.

Servitudes générales.

Toute construction interdite (les moulins et usines sont tolérés à titre exceptionnel au risque de la démolition sans indemnité en cas de guerre).

Deuxième zone ou zone moyenne.

Largeur : 150 toises.

Servitudes générales.

Toutes constructions tolérées au risque de la démolition sans indemnité en temps de guerre.

Troisième zone.

Largeur : 50 toises (postes).

— 250 — (places de 3^e classe).

Les servitudes générales seulement.

500. Décret du 9 décembre 1811. — Ce système était assez bien combiné pour mériter d'être conservé. On eût dû simplement réglementer son application, sans toucher aux dispositions elles-mêmes. Malheureusement, il n'en fut pas ainsi.

Par un décret du 9 décembre 1811, l'Empereur apporta à la législation existante les modifications suivantes (1) :

La prohibition de bâtir fut étendue jusqu'à 1,000 mètres autour des places de première ligne, des places de dépôt pourvues d'arsenaux et d'établissements d'armée, du front d'attaque et des fronts collatéraux des places et postes de deuxième et de troisième ligne (2). En sorte qu'il n'y eut pas une place ou un poste qui ne subit cette aggravation de servitudes au moins autour d'une partie de ses remparts, à moins d'être au delà de la troisième ligne.

ART. 1^{er}. — Il ne pourra être élevé à l'avenir, et sous peine de démolition aux frais des contrevenants, aucun bâtiment, clôture ou autres constructions, de quelque nature qu'elles puissent être, dans le rayon kilométrique :

(1) Il garda la distinction des trois zones ; leur étendue totale fut d'un kilomètre ; la zone moyenne eut 300 mètres de largeur et la petite zone 200 mètres ; on comptait une toise pour deux mètres exactement (Voir le préambule du décret et l'art. 2).

(2) La classification nouvelle des places annoncée au décret du 9 décembre 1811 était seulement en préparation à cette époque (V. Circ. du min. de la guerre du 20 décembre 1811).

1° Des places de guerre et postes militaires en première ligne, sur les frontières et les côtes ;

2° Des places de premier ordre, et des places de dépôt des frontières et des côtes qui renferment un arsenal et autres établissements d'armée, sur quelques lignes qu'elles soient situées ;

3° Du front d'attaque et des fronts collatéraux des places et postes situés en deuxième et troisième ligne.

501.— Restaient soumises à la loi de 1791 pour la totalité de leur pourtour, les places situées au delà de la troisième ligne ; pour le pourtour des fronts autres que le front d'attaque et que les fronts collatéraux, les places de deuxième et de troisième ligne ; et encore fallait-il une autorisation pour les constructions de bois dans la zone moyenne et toute espèce d'assujettissements tant pour les dites constructions de bois que pour les usines exceptionnellement autorisées dans la petite zone.

ART. 2 — Autour des autres fronts des places de deuxième et troisième ligne et de toute autre place plus reculée des anciennes frontières, les dispositions de la loi du 10 juillet 1791 continueront d'être exécutées suivant ce qui est réglé ci-après :

1° Il ne sera construit aucun bâtiment en bois dans le rayon de 200 à 500 mètres sans notre permission ; et il ne sera jamais employé dans ces constructions, ni terre, ni maçonnerie, ni aucune autre espèce de matériaux incombustibles ;

2° Il ne sera construit, entre la place et la ligne tracée à 200 mètres de la crête des chemins couverts, aucun bâtiment, clôture, ni fait de constructions d'aucune espèce, autres que des usines, et seulement après qu'il aura été constaté dans un procès-verbal tenu entre le commandant du génie, l'ingénieur des ponts et chaussées et le maire, qu'il s'agit d'un moulin ou autre semblable usine, qu'elle est d'utilité publique, et que son emplacement dans le rayon de 200 mètres est nécessairement déterminé par quelque circonstance locale qui ne peut se rencontrer au-delà de cette même limite.

502. Voilà pour les constructions nouvelles. Mais le décret contenait une seconde interdiction presque plus insupporta-

ble que la première. Car, s'il est dur de ne pouvoir, à partir d'un certain moment, bâtir sur son terrain, il est peut-être aussi pénible de ne pouvoir réparer ce qui est bâti et d'être contraint, de par la loi elle-même, à le laisser tomber de vétusté. Or, c'est ce que fit le décret de 1811 :

ART. 3. — Les dispositions qui précèdent s'appliqueront aux restaurations et réparations des bâtiments, clôtures et autres constructions existantes ; sauf les modifications que nous jugerons n'être pas contraires à la défense.

C'est-à-dire, probablement, que les réparations étaient absolument interdites là où les constructions l'étaient elles-mêmes, et que les réparations étaient permises par l'Empereur là où pareille permission était nécessaire pour les constructions (art. 2).

Cette rigueur du décret de 1811 à l'égard des constructions existantes n'a jamais été reproduite dans la législation postérieure.

Le deuxième alinéa de l'article 3 dispose que, dans le cas même où l'autorisation de réparer aura été accordée, les propriétaires des bâtisses ne pourront prétendre à aucune indemnité pour démolition en cas de siège. Nous ne voyons pas bien l'intérêt ni la nouveauté de cette disposition, attendu que les destructions ordonnées pour la défense d'une ville déclarée *en état de siège* n'a jamais ouvert droit pour personne à aucune indemnité.

503.— Ce qu'il y a de plus remarquable, c'est que le décret dont nous nous occupons fut présenté par le ministre de la guerre aux généraux commandant les divisions militaires (*Circ. du 20 déc. 1811*) comme un acte ayant simplement pour but de préciser et de coordonner les dispositions de la loi de 1791 :

Messieurs, disait-il, Sa Majesté l'Empereur et Roi, voulant fixer définitivement le mode d'exécution de la loi du 10 juillet 1791,

en ce qui concerne les bâtisses et clôtures dans les limites du terrain des fortifications, a rendu au palais des Tuileries, le 9 de ce mois, un décret qui a pour but de préciser et de coordonner, relativement à l'effet des permissions de bâtir autour des places et postes de guerre, l'application de cette loi, ainsi que des autres dispositions législatives et réglementaires sur cette partie de service, de manière qu'il n'en puisse résulter aucun inconvénient pour la défense des places et pour la conservation des ouvrages et des établissements militaires qui en dépendent. . . .

Parler ainsi en pareille circonstance, c'était ajouter à la dureté de la loi une ironie ou une hypocrisie indigne du pouvoir.

LA RESTAURATION

504. L'ordonnance du 24 décembre 1817. — Aussitôt après la chute du régime impérial, les propriétaires voisins des places fortes réclamèrent l'abrogation du décret du 9 décembre 1811. On n'osa pas procéder de façon si radicale. L'ordonnance du roi du 24 décembre 1817 (1) *relative à l'entretien et réparation des bâtiments, clôtures et autres constructions situés autour des places de guerre au delà de la distance y déterminée* apporta cependant un premier adoucissement à la situation en autorisant la réparation et l'entretien des bâtisses situées au delà de 500 mètres de la crête des chemins couverts. Rien ne rend mieux compte des conditions dans lesquelles fut rendue l'ordonnance que l'ordonnance elle-même :

Plusieurs propriétaires de bâtiments, clôtures ou terrains situés entre les deux limites de mille et de cinq cents mètres, ont réclamé contre lesdits réglemens, principalement en ce qui concerne la défense de réparer les bâtimens et clôtures existant avant leur publication. D'autres ont demandé à bâtir entre ces limites sur les terrains nus qu'ils y possèdent. Quelques-uns enfin

(1) *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1817, p. 469.

ont demandé qu'on levât les restrictions mêmes apportées par la loi du 10 juillet 1791, principalement autour des places maritimes et de quelques places frontières.

Quel que soit notre désir de concilier les besoins de l'industrie locale avec la défense de l'Etat, nous ne pouvons, sans un examen plus approfondi, prendre une détermination sur l'ensemble des dispositions que renferment la loi du 10 juillet 1791 et les règlements des 9 et 24 décembre 1811.

Mais il nous a paru que nous pouvions, sans trop affaiblir l'action qu'il importe de conserver à la défense des places, permettre la simple réparation des bâtiments et clôtures qui existent entre la nouvelle et l'ancienne limite, et faire ainsi droit, dès ce moment, à celles des réclamations de nos sujets qui offrent le moins de difficultés et qui exigent une plus prompte décision ;

A ces causes,

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat de la guerre.

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ART. 1^{er}. — Les bâtiments, clôtures et autres constructions situés autour de nos places de guerre, au delà de cinq cents mètres comptés de la crête de leurs chemins couverts les plus avancés, pourront être entretenus et réparés dans leur état actuel et sans aucune augmentation quelconque.

En cas de difficulté sur la distance ou la nature des travaux, la distance sera mesurée, l'ancien état des lieux sera constaté, et il sera statué sur le tout conformément aux lois et règlements.

Hors ce cas, les propriétaires ne seront soumis, pour lesdites réparations, à aucune condition ou formalité.

Ainsi, le décret de 1811 était maintenu dans la plupart de ses dispositions ; la seule exception qui y fût faite consistait à autoriser la libre réparation de toutes les constructions sises au delà de 500 mètres des places de guerre.

505. La loi du 17 juillet 1819 : retour à la loi de 1791. — En somme, c'était peu. On réclamait toujours. Le gouvernement se résolut, dans ces conditions, à présenter aux Chambres un projet de loi destiné à régler d'une façon générale les servitudes des places de guerre. Ce projet devint la loi du 17 juillet 1819.

La loi de 1819 a eu pour but l'abolition du décret exécuté de 1811 et le retour à la législation de 1791. Mais elle contient aussi d'heureuses initiatives qui en font une loi complémentaire de celle de 1791 ; c'est là sa vraie physionomie et son mérite ; ainsi, elle traite, de façon plus ou moins explicite, de l'époque à laquelle les servitudes commencent à grever la propriété (art. 1) ; elle édicte des prescriptions quant au bornage de la zone de la fortification (art. 2) ; institue les polygones exceptionnels (art. 3) ; définit les ouvrages détachés (art. 5) ; pose les bases de l'opération du bornage des zones (art. 6, 7, 8, 9) ; enfin, complète les dispositions des lois précédentes relatives à la répression des contraventions (art. 11, 12, 13, 14).

506. De l'extension de la première zone. — Il est bon de le répéter, la loi de 1819 fut un retour à la loi de 1791, mais non intégral. A partir de 1819, il fut défendu comme autrefois, dans un rayon de 500 toises (974 mètres) autour des places, de 300 toises autour des postes, de faire des dépôts de décombres, de construire des chemins et levées, de creuser des fossés sans l'assentiment de l'autorité militaire. La grande zone, celle qui n'était grevée que de ces servitudes générales, eut les mêmes limites. Mais la zone moyenne fut rétrécie et la petite zone agrandie de manière à être rendues à peu près égales l'une à l'autre : la petite zone eut 250 mètres de largeur, la zone moyenne $487 - 250 = 237$ mètres. En sorte que, pour les distinguer, force sera de les dénommer désormais, première zone (la plus rapprochée de la fortification) et deuxième zone (celle qui se trouve entre la 1^{re} et la grande) (1).

(1) On remarquera une singularité : la largeur de la première zone est fixée selon la computation du système décimal à 250 mètres ; la largeur des autres est donnée en toises. Il eût été plus simple de dire, comme en 1811 : 250, 500 et 1.000 mètres au lieu de traduire les toises en mètres, ce qui ne donne pas de chiffres ronds. Il est vrai

507. — En présentant le projet de loi à la Chambre des pairs, le ministre de la guerre justifia comme il suit la légère extension proposée pour la petite zone :

Une disposition de la loi du 10 juillet (1) tend à maintenir autour des places et postes de guerre une zone de cent toises de largeur, constamment dégagée de toutes constructions. Un des principaux motifs de cette mesure est d'avoir en tous temps, autour des positions fortifiées, une étendue de terrain complètement disposée en faveur de la défense et où l'ennemi, dans le cas d'une attaque de vive force, ne puisse trouver aucun abri contre les feux de l'assiégé. C'est d'ailleurs sur le terrain qui avoisine plus immédiatement les ouvrages de fortification que la défense, pendant la durée d'un siège régulier, acquiert toute l'énergie dont elle est susceptible.

Mais les limites assignées à cette esplanade par la loi de 1791 s'éloignent beaucoup trop de la portée ordinaire de la mousqueterie ou de l'artillerie chargée à mitraille. Il a donc paru indispensable de réparer cette erreur de la loi, en portant, par l'article 4, les limites de cette zone à cent vingt-cinq toises des chemins couverts. Cette distance se rapproche, beaucoup plus que la première, des données positives dont on ne peut s'écarter sans danger, dans la détermination de l'étendue d'un champ de bataille aussi important (*Mon.* du 18 avril 1819, p. 461, 3^e col.).

508. — A la Chambre des députés, la modification de la largeur de la première zone suscita quelque émotion. L'on pensa, sans trop y réfléchir, qu'il devait y avoir là une sérieuse aggravation des servitudes. Le rapporteur, comte Grenier, dissipa ces craintes assez peu fondées :

L'attention de votre commission, disait-il à la Chambre, a été appelée plus particulièrement sur l'article 4. Cet article *porte à deux cent cinquante mètres la distance fixée à cent toises par les articles 31 et 32 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791, et augmente de vingt-cinq toises environ la première zone de servi-*

que c'eût été donner une légère extension aux zones. En tout cas, le système mixte des mètres et des toises ne se justifie pas.

(1) 1791.

tudes, sans néanmoins que la prohibition qui en résulte puisse s'étendre aux constructions existantes, qui pourront être entretenues dans leur état actuel.

Une discussion s'est ouverte à ce sujet ; plusieurs membres de la commission ont observé que l'extension de cinquante mètres donnée à la première zone de servitudes, diminuerait la valeur des constructions ; bâtiments ou usines qui allaient se trouver dans les limites de cette extension ; et que les propriétaires de ces terrains en éprouveraient un dommage réel qui donnerait lieu à des indemnités pour dépréciation de valeur ; mais votre commission, en se reportant aux articles 30, 31 et 32 de la loi de 1791 précitée, a jugé que peu de constructions devaient avoir été faites dans cette limite, puisqu'autour des places de première et de deuxième classe (art. 30 et 31), même dans leurs avenues, aucune maison ou clôture en maçonnerie ne pouvaient avoir été bâties ou reconstruites plus près qu'à deux cent cinquante toises de la crête des parapets des chemins couverts ; que seulement on avait toléré, à la distance de cent toises, la construction de bâtiments et clôtures en bois et en terre, sans y employer de pierres, ni briques, même de chaux ni plâtre autrement qu'en crépissage, sous la réserve que, le cas arrivant où ces places et postes seraient déclarés en état de guerre, les démolitions qui seraient jugées nécessaires à la distance de deux cent cinquante toises et au-dessous de la crête des parapets des chemins couverts, n'entraîneraient aucune indemnité pour les propriétaires.

Votre commission a inféré de ces dispositions existantes que déjà les servitudes des propriétés s'étendaient nécessairement à deux cent cinquante toises, ou cinq cents mètres environ ; que l'extension de vingt-cinq toises accordée à la première zone des servitudes, était en diminution (1) de la seconde réduite également à deux cent cinquante mètres ; et que, dans cet état de choses, la valeur réelle des bâtiments qui se trouveraient dans ce rayon de cinquante mètres, ou vingt-cinq toises, ne pouvait changer, puisqu'ils se trouvaient antérieurement et depuis plus d'un siè-

(1) Il y a plus de tolérances en seconde zone qu'en première ; les servitudes y sont donc moins dures à supporter. Dès lors, la diminution de la seconde zone par une extension correspondante de la première constituait une aggravation certaine du régime des servitudes. Le rapporteur raisonnait à faux.

cle (1), sous l'empire des servitudes de la défense des places ; qu'il ne pouvait y avoir, sur la surface de cette petite zone, que quelques constructions légères, toutes susceptibles d'être démolies à la première déclaration de guerre ; que, par suite, les terrains non bâtis compris dans ce rayon ne perdraient rien de leur nature et de leur valeur, puisque leur culture et leurs récoltes restaient les mêmes ; qu'en conséquence leur dépréciation ne pouvait être qu'idéale. Ce point consenti, votre commission a reconnu que le texte de la loi de 1791 avait été conservé intact dans la fixation des limites de servitudes, les légers changemens apportés dans la distance de la première zone à la seconde étant avantageusement compensés dans l'intérêt général, tant par la faculté que les propriétés acquerront, pour la première fois, en vertu de l'article 3, de pouvoir être fermées en planches à claire-voie ou haies sèches, lors même qu'elles se rapprocheraient de la place plus près que cent toises, que par l'abolition entière du décret du 9 décembre 1811 (*Mon.* du 4 juin 1819, p. 718, 1^{re} et 2^e col.).

509. Polygones exceptionnels. — On voit, par cette dernière phrase, que le législateur reconnaissant que l'extension de la première zone était, malgré son peu d'importance, une aggravation des servitudes précédentes, avait essayé de compenser cette mesure de rigueur, jugée nécessaire, en accordant, pour les propriétés les plus rapprochées, un droit de clôture dont il ne pouvait être fait usage auparavant, et en mettant en relief l'abolition du décret de 1811.

Il aurait pu faire valoir aussi une faveur beaucoup plus importante que le droit de clôture pour les propriétés avoisinant immédiatement les fortifications, laquelle résulte de l'article 3 de la loi :

La tolérance spécifiée par l'article 30 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791, en faveur des moulins et usines, pourra, lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense, s'éten-

(1) Témoignage précieux de l'importance que l'on attribuait en 1819 à l'ordonnance de 1713 considérée comme le vrai point de départ des servitudes.

dre à toute espèce de bâtiments ou clôtures situés hors des places ou postes, ou sur l'esplanade des citadelles ; le tout, sous les conditions qui seront déterminées par le roi, relativement à la nature des matériaux ou à la dimension des constructions (1).

510. Les séries de l'ordonnance du 1^{er} août 1821. —

Nous avons dit, dans un chapitre précédent, que le classement au sens de la loi de 1791, c'est-à-dire, la répartition des ouvrages en places et postes de différentes classes, avait été abandonné aussitôt après son apparition ; que les servitudes qui, dans la loi de 1791, étaient une conséquence du classement, en étaient devenues ensuite l'objet direct et principal, sinon unique. Aussi l'on trouve, à la suite de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 *qui fixe le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819*, etc., un tableau de classement rédigé uniquement par rapport aux servitudes. La rédaction de ce tableau est une innovation importante ; un préambule explique que, en réalité, la distinction à faire quant aux servitudes entre les différents points fortifiés ne comporte que deux séries : les places dites de première et de deuxième classe ; les places dites de troisième classe et les postes militaires de toutes classes. Nous donnons ci-dessous ce préambule en raison de son importance pour l'avenir :

Tableau des places, citadelles, forts, châteaux et postes militaires dont la répartition en deux séries détermine l'application des servitudes imposées à la propriété, pour la défense de l'Etat, par la loi du 17 juillet 1819.

La prohibition générale (2) prescrite par l'article 1^{er} de l'ordonnance qui précède (sous la seule réserve des clôtures légères

(1) Il sera traité plus amplement des polygones exceptionnels dans la section du chapitre intitulée : *Délimitation et bornage des zones de servitudes et de la zone de la fortification.*

(2) Prohibition d'élever aucune construction jusqu'à 250 mètres du chemin couvert.

et des cas d'exception (1) prévus par les art. 7 et 8) étant, par cela même, commune aux places de toutes les classes et aux postes militaires, la distinction à établir entre ces différents points fortifiés, pour l'application des autres servitudes, ne comporte que deux séries qui comprennent, savoir :

La première, *les places de première et deuxième classe*, pour la défense desquelles l'autorisation générale (2) accordée par l'article 2 de cette ordonnance est subordonnée (hors les cas d'exception dont il vient d'être parlé) aux conditions prescrites par le même article ;

La deuxième, *les places de troisième classe et les postes militaires* auxquels s'applique, indistinctement et par le même motif, l'autorisation générale (3) accordée conditionnellement aussi par l'article 3 de la dite ordonnance ; moyennant toutefois la désignation spéciale des postes par une astérisque, afin d'assurer l'effet des modifications (4) spécifiées par les articles 4 et 5 de la même ordonnance, pour cette dernière espèce de points fortifiés.

Il est donc question des anciennes *classes*, mais ce n'est que pour marquer leur rapport avec les *séries*.

Cette division en séries devait être définitive. Désormais, quand un classement de places ou de postes aura lieu, ce sera pour les placer dans l'une ou l'autre série. Sans doute, à l'intérieur de la deuxième série, on distinguera les places des postes, en raison de la différence d'étendue de la zone de prohibition ; mais à l'intérieur de la première série, on ne distinguera pas les places de première classe d'avec les places de deuxième classe, pour le motif bien simple qu'elles ne se différencient pas quant aux servitudes et qu'elles ont le même régime à cet égard (V. les tableaux annexés à la loi du 10 juillet 1851, au décret du 10 août 1853, à la loi du 27 mai 1889).

(1) Moulins, usines, polygones exceptionnels.

(2) Tolérance de bâtir en bois et en terre.

(3) Tolérance de toute espèce de construction au delà de 250 mètres,

(4) C'est-à-dire, afin de marquer la différence d'étendue des zones des postes qui n'est que de 300 toises.

511. — En résumé, nous avons voulu marquer, dans cet historique, pour l'époque de la Restauration, les traits suivants :

d'une façon générale, retour à la loi du 10 juillet 1791 ;
dans le détail : extension de la première zone ; faculté d'y établir des clôtures légères ; tolérance d'y construire, avec permission spéciale (création d'un polygone exceptionnel), non seulement des moulins et usines, mais toute espèce de bâtisses ; enfin, invention du système de la répartition des ouvrages fortifiés en séries.

LA LOI DU 10 JUILLET 1851.

512. — Sans doute, la Restauration était revenue, par la loi de 1819, à l'œuvre élaborée en 1791 par la Constituante, en ce qui concerne l'étendue des zones de prohibition. Mais, sous d'autres rapports, elle s'était bien gardée d'abolir le système pris par l'Empire à l'ancien régime ; nous voulons dire qu'elle avait conservé le droit d'opérer par ordonnance *le classement* d'une place de guerre et d'imposer, par ordonnance aussi, les servitudes défensives aux propriétés riveraines. C'étaient même, la plupart du temps, de simples décisions ministérielles qui ordonnaient la construction des ouvrages ; les ordonnances intervenaient beaucoup plus tard à titre de régularisation.

La loi de 1851 eut pour but de remédier à cet abus.

Nous avons déjà vu comme quoi le gouvernement de la seconde République fit revivre en 1851 la loi de 1791 dans la mesure la plus énergique qu'elle contient, qui est de vouloir qu'il n'y ait de places de guerre que celles que la loi aura classées comme telles.

Le même gouvernement voulut aussi, comme la Constituante, qu'il n'y eût de servitudes à grever les propriétés particulières que là où la loi les aurait imposées. En

ce qui a trait plus particulièrement aux servitudes, le rapporteur de la loi de 1851 disait :

Rien de pareil ne se fera à l'avenir, si le projet est adopté, que par des dispositions législatives qui prononceront en même temps sur le classement et sur l'étendue des servitudes qui en résulteront (*Mon.* du 18 mai 1851, *Suppl.*, I, 3^e col.).

Il suffit de jeter un coup d'œil rapide sur la loi de 1851 pour se convaincre qu'elle a voulu deux choses principalement : l'intervention de la loi ; la fixation des zones par la même loi qui ordonne les travaux.

513. — La nécessité de l'intervention législative pour l'établissement des servitudes résulte de l'article 2 tout entier, plus nettement encore du 2^e alinéa que du premier :

ART. 2. — La loi qui ordonnera la construction d'une nouvelle place de guerre ou d'une nouvelle enceinte fortifiée spécifiera, en même temps, la série dans laquelle cette place ou cette enceinte devra être rangée pour l'application des servitudes défensives.

Les ouvrages qui seront ajoutés à une enceinte fortifiée, les forts, batteries ou autres ouvrages défensifs ayant un caractère permanent, ne pourront être classés ou donner lieu à une extension quelconque des servitudes existantes qu'en vertu d'une disposition législative.

Elle résulte formellement aussi des deux premiers alinéas de l'article 6 :

ART. 6. — Le classement (1) des places de guerre ne pourra être modifié qu'en vertu d'une loi.

Toutefois, lorsqu'il sera possible de réduire l'étendue des zones de servitudes du côté de quelque centre important de population sans compromettre la défense ou porter atteinte aux intérêts du

(1) Il s'agit du classement quant aux servitudes dont on vient de parler dans l'article 5. Le mot *toutefois* qui relie le deuxième alinéa au premier démontre surabondamment que le mot *classement* a ici un sens restreint puisque, dans le deuxième alinéa, il n'est question que de servitudes.

Trésor, cette réduction pourra être prononcée par un décret du Président de la République.

Ce deuxième alinéa est extrêmement important ; il achève de préciser l'esprit de la loi de 1851. Pas de servitudes nouvelles sans loi ; pas d'aggravation de servitudes existantes sans loi ; pas même de diminution de servitudes existantes, par un nouveau classement, sans loi ; néanmoins, possibilité de faire réduire l'étendue des zones par simple décret dans un cas précis et sous des réserves nettement formulées.

514. — La simultanéité de la fixation des zones de servitudes et du classement est voulue d'abord par l'article 2 précité (argument des mots *en même temps*).

Le principe de cette simultanéité une fois posé, la loi dit comment il sera ramené à exécution : c'est l'objet du deuxième alinéa de l'article 3. Pour l'intelligence du texte, qu'il suffise de rappeler que le projet de loi relatif à la création d'une place nouvelle, ou la demande de fonds à présenter pour la construction d'un ouvrage nouveau, doivent être accompagnés d'un plan indiquant leur tracé. Or, le deuxième alinéa dispose :

Ce plan indiquera en outre la série à laquelle cette enceinte et cet ouvrage devront appartenir, et le tracé des zones de servitudes que le ministre de la guerre proposera de leur appliquer.

Le rapporteur avait insisté sur ce point en disant :

..... Le plan, outre le tracé de l'enceinte fortifiée ou de l'ouvrage projeté, indiquera LA CLASSE et la série à laquelle ils devront appartenir, et le tracé des zones de servitudes que le ministre de la guerre propose de leur appliquer. Ceci est une innovation très importante. Jusqu'à ce jour, en vertu de la loi de 1819, les distances fixées pour les servitudes étaient mesurées à partir du tracé tel qu'il est établi sur le terrain, tracé quelquefois très différent de celui qui figure sur le papier, à raison des difficultés qui en motivent la modification en cours d'exécution. Ces modifications ont lieu par suite d'une simple décision ministérielle ou

sur l'ordre de l'inspecteur général en tournée, qui ont suffi souvent pour faire entrer dans les zones de servitudes des propriétés qui, sans cela, seraient restées en dehors. Désormais, en vertu de la rédaction ministérielle que nous vous proposons d'adopter, il n'en sera plus ainsi : si le tracé de la fortification varie en cours d'exécution, le tracé des zones ne variera pas ; il restera tel qu'il est sur le papier, au risque, d'ailleurs peu important, de raccourcir de quelques mètres, dans des circonstances exceptionnelles, les distances réglementaires (*Mon.* du 18 mai 1851, *Suppl.*, p. II, 2^e col.).

515. — Outre les deux dispositions que nous venons de rapporter, la loi de 1851 en contient quelques autres relatives aux servitudes. Elle donne, par exemple, une consécration solennelle à la distinction des places en séries, quand il s'agit de l'application des servitudes. L'article 5, 2^e alinéa, parlant du tableau annexé à la loi, dispose :

La première série de ce tableau correspond, pour l'application des servitudes, à la première et à la deuxième classe de la loi du 10 juillet 1791, mais elle ne comprend aucun poste. La seconde série correspond à la troisième place : elle comprend tous les postes.

Elle spécifie (art. 7) le point de départ des servitudes résultant du nouveau classement des ouvrages existants : nous retrouverons cette disposition ailleurs.

Elle abroge (art. 8) certaines formalités excessives édictées par la loi de 1819.

Enfin, elle donne mission au pouvoir exécutif de préparer un règlement où seront codifiées et précisées toutes les dispositions relatives aux servitudes :

ART. 8. —.... Un règlement d'administration publique réunira et coordonnera dans leur ensemble toutes les dispositions des lois concernant les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications et précisera les mesures d'exécution.

LE DÉCRET DU 10 AOÛT 1853.

516. — Il existait déjà un règlement fait dans le même but : c'était l'ordonnance du 1^{er} août 1821. Mais on jugea sans doute qu'il valait mieux refaire cet acte de fond en comble que le modifier pour le rendre conforme aux dispositions nouvelles contenues dans la loi de 1851. Or, le règlement nouveau, prévu dans une loi républicaine, ne put être élaboré que sous le régime impérial, lequel fit revivre pour son compte le droit que s'étaient arrogé les régimes monarchiques antérieurs de statuer par décret ou ordonnance sur toutes les questions de défense en général, sur les servitudes en particulier. En sorte que le décret réglementaire du 10 août 1853 ne répond plus exactement à la pensée du législateur qui l'avait prévu. Il faut remarquer, en effet, que si, conformément à la loi de 1851 et en s'appuyant sur elle, le décret du 10 août 1853, pris dans son ensemble, s'efforce de réunir, coordonner et préciser tout ce qui a trait aux servitudes, par contre, contrairement à ladite loi, et conformément à l'article 6 de la constitution impériale qu'il vise aussi, le même décret traduit en style d'empire, dans le titre premier, les dispositions renouvelées en 1851 de la loi de 1791 : il suffit, pour s'en rendre compte, de lire successivement les articles du titre premier de 1853 et de les comparer, l'un après l'autre, aux dispositions analogues de la loi de 1851 ; on verra que, partout où le législateur de 1851 avait exigé une loi, le dictateur de 1853 déclare qu'un décret suffira.

Ainsi, la nation fut avertie que l'Empire n'entendait pas se soumettre à la législation de la République ; ce titre premier du décret de 1853 nous paraît avoir été pour l'Empire ce que fut pour la monarchie restaurée l'article 1^{er} de la loi

du 17 juillet 1849, c'est-à-dire, l'affirmation d'un programme.

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE.

517. — Avec la chute de l'Empire en 1870, les institutions républicaines revivent et notamment la loi du 10 juillet 1851. A l'heure actuelle, c'est cette loi qui régit la matière des servitudes militaires. Le décret du 10 août 1853 est resté en vigueur, mais seulement en tout ce qui n'est pas contraire à la loi de 1851. En conséquence, quand on consulte ce document, il faut faire abstraction du titre premier et se reporter aux dispositions correspondantes de la loi elle-même. Il importe d'insister là-dessus, car dans l'administration active, c'est le décret du 10 août 1853 qui est connu, c'est à lui que se réfèrent constamment les arrêtés du Conseil de préfecture et les arrêts du Conseil d'Etat ; à moins d'être prévenu, on est porté à le considérer comme bon et valable dans tous ses articles ; or, il est certain que le titre premier doit être considéré comme anticonstitutionnel à l'heure actuelle et, par le fait même, abrogé.

518. Le projet de loi rapporté par M. Gervais. — Pour en finir avec cet historique de la législation des servitudes, nous n'avons plus qu'à dire un mot du projet de loi présenté en ces derniers temps à la Chambre des députés (décret du 24 juin 1903) par le ministre de la guerre et qui a été rapporté en 1904 au nom de la commission de l'armée par M. Gervais, député (annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 17 novembre 1904).

Le principe fondamental, à savoir, qu'il ne peut exister de servitudes qu'en vertu d'une loi, est maintenu énergiquement. Le projet du gouvernement disposait que les servitudes seraient applicables *ipso facto* aux ouvrages qui pourraient être construits sans intervention législative di-

recte sur l'ordre du ministre de la guerre. Le rapporteur releva vivement la chose :

Votre commission n'a pas pensé qu'elle pouvait accepter les dispositions qui précèdent et elle s'est refusée — comme on le comprend aisément — à adopter un texte qui enlevait au Parlement, pour l'attribuer au ministre, le droit de « décréter » les servitudes. Après discussion, d'accord avec le ministre de la guerre, la commission de l'armée a arrêté ainsi le texte de l'article 6, mis en harmonie avec le texte nouveau de l'article 2 :

ART. 6. — Les servitudes portées par les forts et ouvrages détachés ou isolés sont de même nature que celles des enceintes ; *elles sont fixées par la loi de finances qui autorise la création de ces ouvrages* (Rapport Gervais, p. 56).

Dans le même ordre d'idées, le projet spécifie (comme la loi de 1851) qu'aucune aggravation aux servitudes existantes ne peut être établie que par une loi, mais que la diminution des zones et les mesures de tolérance peuvent être ordonnées par décrets (art. 7).

Les étendues respectives des trois zones sont maintenues.

519.— L'innovation la plus saillante du projet, c'est qu'il distingue entre les enceintes des places pourvues de forts détachés et les autres. Les enceintes des places pourvues de forts détachés et les forts détachés eux-mêmes ne portent servitudes que dans la limite de la première zone ; les enceintes des places non pourvues de forts détachés sont réparties en trois séries dans lesquelles la rigueur des servitudes va en diminuant :

Une distinction est à faire, disait le rapporteur, d'une part, entre les enceintes des places entourées d'une ceinture de forts détachés situés à grande distance et préservant du bombardement le noyau central, et, d'autre part, les enceintes des places dépourvues de forts détachés ou de celles dont les forts n'existent que sur une partie de leur pourtour ou en sont assez rapprochés pour que l'enceinte puisse être bombardée en même temps qu'eux.

L'enceinte des places de ces deux dernières catégories est, à proprement parler, leur principale ligne de résistance, et dès lors les servitudes devraient y être maintenues aussi rigoureusement qu'autour des forts détachés de nos grandes forteresses... Les enceintes des places pourvues d'une ceinture de forts détachés et suffisamment éloignés pour que le noyau central ne puisse être bombardé en même temps qu'eux, sont les seules dont on puisse songer à réduire les servitudes : elles ne sont plus considérées en effet que comme une chemise de sûreté destinée à arrêter une pointe hardie de l'ennemi qui, par surprise, aurait réussi à passer dans l'intervalle de deux forts, et non plus comme une fortification susceptible de résister à une attaque en règle.

La commission estime que, dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de conserver autour de l'enceinte du noyau central des places dont il s'agit les trois zones de servitudes établies par la loi du 10 juillet 1791, que l'on peut se contenter de la première zone dont l'étendue légale est de 250 mètres, et exonérer complètement les propriétés situées actuellement au delà des limites de cette première zone (même rapport, p. 59).

Cette disposition dégrèverait sans doute un très grand nombre de propriétés, attendu que de nos jours c'est un système de forts détachés qui constitue une place et qu'il doit en conséquence exister fort peu de places qui n'aient pour se défendre que leurs remparts et qui doivent rester soumises aux trois zones de servitudes.

Ces places, sans forts détachés, seraient réparties en trois séries :

La première série comprend les enceintes auxquelles les servitudes sont appliquées dans leur intégralité ;

La deuxième série diffère de la première en ce que certaines tolérances sont admises dans la deuxième zone ;

La troisième série diffère de la deuxième en ce que la troisième zone est réduite à 97 mètres (1).

520. — Sous le régime de la loi 1851, toujours en vi-

(1) Largeur de la troisième zone des *postes*, dans le système encore en vigueur.

gueur, il faut une disposition spéciale de loi pour supprimer les zones de servitudes d'un ouvrage. Le projet dispose, en son article 11, que

les fortifications déclassées en vertu d'une loi cessent de porter servitudes à partir de la promulgation de la loi.

Rien n'est plus logique, puisque c'est le classement qui entraîne servitudes.

521. — Le rapport dit que, dans le projet, on a évité avec soin de prononcer le mot *poste* qui ne répond plus à la fortification actuelle. Il est intéressant de remarquer que quelque chose subsiste néanmoins, dans le projet, de l'ancienne condition des postes ; c'est la largeur maxima (300 toises : 584 mètres) de leurs zones de servitudes appliquée aux places non munies de forts détachés et rangées dans la troisième série.

522. — Le rapport admet que, dans le nouveau régime qui va être institué, les zones se succéderont au lieu de se superposer « comme dans la réglementation actuelle qui, à ce point de vue, donnait lieu à de fréquentes confusions » (rapport, p. 55, 1^{er} alin.). Si le rapporteur entend, par superposition des zones, le fait que ce qui est interdit dans la troisième l'est, *a fortiori*, dans la deuxième, et que ce qui est défendu dans la troisième et la deuxième l'est, *a fortiori*, dans la première, nous ne voyons pas que cette superposition soit critiquable : elle paraît, au contraire, très logique. Et si la loi projetée veut établir une indépendance absolue des zones entre elles, placer entre elles des cloisons étanches, on ne se rend pas compte de la manière qu'elle emploiera pour y réussir.

523. — Enfin, la première zone de servitudes part, dans le régime actuel, de la crête du parapet du chemin couvert ; dans le nouvel ordre de choses, elle partirait de « la limite extérieure des terrains occupés par la fortification » (art. 3), c'est-à-dire, de la limite du glacis ; ce qui n'est pas à l'a-

vantage des zoniers, puisque, avec le système actuel, la première zone se trouve nécessairement diminuée de toute la largeur du glacis. Le rapport dit à ce sujet (p. 55) :

Pour la première zone, on a nettement spécifié que les terrains occupés par la fortification ne sont pas soumis aux servitudes de la première zone (1).

524. Résumé. — Nous dirons, en résumé, que, à l'heure actuelle encore, c'est à la loi de 1791 qu'il faut se reporter quand on veut savoir en quoi consistent les servitudes défensives. Le premier Empire rendit draconienne cette réglementation si malaisément supportée. La monarchie rétablit, par la loi de 1819, les principales dispositions élaborées par la Constituante et compléta son œuvre, mais en ayant soin de laisser au bon plaisir du roi l'établissement des servitudes que la Révolution avait voulu faire procéder de la volonté de la loi. En 1851, on remet de nouveau au législateur le pouvoir que les princes s'étaient arrogé. Subitement, l'Empire reparait et l'empereur s'investit de toutes les prérogatives monarchiques ; la loi de 1851, à peine promulguée, devient, dans sa disposition la plus importante, contraire à la nouvelle constitution. Elle revit par la chute de l'Empire, en 1870.

Quand on étudie la question des servitudes, il faut donc avant tout se pénétrer du sens des articles 29 à 34 de la loi de 1791, et de l'ensemble des lois du 17 juillet 1819 et du

(1) Ce langage est défectueux en ce sens que les terrains de la fortification, qui sont le fonds dominant, ne peuvent être aussi fonds servant : *nemini res sua servit jure servitutis, sed prodest jure domini*. Le rédacteur a voulu dire que dorénavant la largeur du glacis ne serait plus comptée en déduction de la largeur de la première zone. Les constructions sont interdites, sur le glacis, par la volonté du propriétaire du glacis, qui est l'Etat, non par l'effet d'une servitude.

10 juillet 1851. Mais on est obligé, en une matière aussi ardue, de recourir à chaque instant aux commentaires de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 (abrogée) et du décret du 10 août 1853. Jusqu'ici nous avons peu parlé de ces actes réglementaires : il en sera davantage question dans les chapitres qui vont suivre.

525. Servitudes relatives aux constructions neuves ; servitudes relatives aux constructions existantes. — Il convient, dans un chapitre qui traite des servitudes défensives en général, d'insister sur cette idée que les servitudes défensives sont, quant à leur objet, de deux sortes : tantôt, elles interdisent des constructions neuves, tantôt, elles réglementent l'entretien de constructions existantes. C'est là une distinction capitale qu'il faut toujours avoir à l'esprit si l'on veut comprendre les lois et décrets qui gouvernent cette difficile matière.

526. Servitudes relatives aux constructions neuves. — La loi de 1791 (art. 30) interdit de faire aucune construction dans le rayon de 250 toises de la crête des parapets des chemins couverts, c'est-à-dire, dans l'étendue des deux premières zones. Cette interdiction est presque absolue pour la première zone, sauf ce qui sera dit plus loin concernant les moulins et usines. Elle est relative (art. 31 et 32), pour la seconde zone, dans l'étendue de laquelle la loi tolère les constructions en bois et en terre (places de la première série) et même les constructions en maçonnerie (places de la deuxième série), à la condition que les intéressés souscrivent l'engagement de les démolir sans indemnité en temps de guerre et à première réquisition de l'autorité militaire et observent en outre certaines réserves quant aux matériaux de construction.

Les moulins et usines ont une condition spéciale et peu-

vent être construits soit en bois, soit même en maçonnerie, dans l'une comme dans l'autre zone, mais sous certaines réserves, notamment sous la réserve de démolition sans indemnité (1).

527. Servitudes relatives à l'entretien des constructions existantes. — Les constructions qui existent à l'intérieur des zones de servitudes ont une double origine : ou bien, elles sont préexistantes à l'établissement des servitudes ; ou bien, elles ont été construites depuis en vertu des tolérances de la loi.

L'autorisation, accordée par la loi, de conserver les constructions préexistantes ; l'autorisation, accordée par l'autorité militaire, de construire en vertu des tolérances légales, ne donnent que la faculté de conserver ou de construire. Mais, chaque fois qu'il faudra faire une réparation à la maison préexistante conservée, chaque fois que la bâtisse neuve construite par tolérance aura elle-même besoin d'entretien, le propriétaire devra solliciter des permissions spéciales qui ne vaudront que pour les travaux du moment.

Nous traiterons en détail ci-dessous, à propos des servitudes de la première zone, de celles qui ont trait à l'entretien des constructions existantes.

(1) A propos des moulins et usines, il y a, semble-t-il, *interdiction relative* plutôt que *permission sous condition*. Il est vrai que la loi de 1791 (art. 30, 31 et 32) et le décret de 1853 (art. 8 et 14) emploient le mot *permettre*. Mais, en somme, ce qui n'est permis qu'avec des restrictions aussi graves et des sujétions aussi ennuyeuses, nous paraît bien plutôt *interdit en principe* et *toléré* par exception. La loi du 17 juillet 1849 nous paraît avoir parlé le juste langage en l'article 10 qui dit :

« Les travaux ou constructions qui pourront devenir, en vertu de la présente loi ou de celle du 10 juillet 1791, l'objet d'une tolérance spéciale, ne seront entrepris qu'après que les particuliers ou les communes auront pris l'engagement de remplir les conditions qui leur seront prescrites. »

SECTION II. — Délimitation et bornage des zones de servitudes et de la zone de la fortification.

528. Confection de plans prescrite par les anciennes ordonnances. — Depuis longtemps, les ordonnances, décrets et lois ont prescrit le lever de plans faisant connaître l'étendue du domaine militaire qui forme la zone des fortifications et la configuration du terrain extérieur avoisinant cette zone. L'ordonnance du 7 février 1744 ordonne ce qui suit pour la confection du plan des ouvrages d'une place :

ART. 39. — L'ingénieur en chef aura soin d'avoir un grand plan nommé *directeur* ; et s'il n'en a point, d'en faire lever un sur une échelle de 4 pouces pour 100 toises (1), où toutes les parties de la place généralement seront marquées avec la plus grande précision et le plus grand détail, ainsi que les bâtiments royaux, observant de distinguer dans la légende ceux qui sont entretenus sur le fonds des fortifications de ceux qui sont à la charge de l'artillerie ou de l'extraordinaire des guerres, ou de la ville même ; ce plan sera collé sur une table et signé par le directeur ; il servira pour tous les projets de la place et ne pourra être transporté hors de la maison de l'ingénieur en chef.

En dehors de ce plan *directeur* ainsi fixé à demeure, l'ordonnance voulait qu'il en fût dressé un autre dans le but d'y marquer l'état du pays environnant :

ART. 40. — Il aura encore ou fera lever un plan exact de la place où seront marqués les environs de tous côtés jusqu'à la distance d'une lieue au moins, en y spécifiant les fossés, ravins, monticules, rideaux, bois, haies, *maisons*, ruisseaux, étangs, flaques d'eau et autres particularités ; ce plan sera levé sur une échelle d'un pouce pour 100 toises (2).

L'ordonnance du 31 décembre 1776 reproduit presque

(1) Au 1/1800.

(2) Au 1/7200.

textuellement la disposition relative à la figuration de l'état du terrain extérieur à la place :

ART. 15. — L'officier supérieur du corps du génie fera lever aussi un plan exact de la place, s'il n'en existe pas au dépôt, où seront marqués les environs jusqu'à la distance d'une lieue au moins, en tous sens. Sur ce plan seront exactement exprimés les fossés, ravins, monticules, rideaux, bois, haies, *maisons*, chapelles, ruisseaux, étangs, flaques d'eau et autres particularités qui peuvent servir à reconnaître le local ; ce plan sera levé sur une échelle d'un pouce pour 100 toises.

Mais, qu'on le remarque bien, il ne s'agit dans les prescriptions ci-dessus que de plans particuliers au service du génie et non de documents rédigés contradictoirement avec les propriétaires voisins. Nous ne sommes pas encore au bornage.

529. La loi de 1791 exige un certain bornage. — La loi du 10 juillet 1791 est plus expresse, mais elle n'exige le bornage de la zone de la fortification que du côté extérieur :

ART. 20. — Les terrains militaires nationaux et extérieurs aux places et postes seront limités et déterminés par des bornes, toutes les fois qu'ils ne se trouveront pas l'être déjà par des limites naturelles telles que chemins, rivières ou canaux, etc.

Une fois le bornage du terrain de l'Etat effectué de ce côté, il appartenait aux propriétaires des terrains grevés de servitudes de se rendre compte, par leurs propres moyens, de la limite des diverses zones.

530. La loi de 1819 exige un bornage complet : critique. — Enfin, la loi du 17 juillet 1819, qui n'est qu'un acte complémentaire de la loi de 1791, formule en dispositions précises tout ce qui concerne le bornage de la zone des fortifications et des zones de servitudes, mais elle en fait un travail immense et interminable, l'ordonnance d'homologation n'intervenant (ordon. du 1^{er} août 1821, art. 24) qu'après le

règlement de toutes les contestations. Qu'on en juge d'ailleurs.

Au lieu de mettre à part le bornage du terrain militaire et le bornage des zones de servitudes, qui n'ont pas le même caractère, puisque, dans un cas, l'Etat a git en qualité de propriétaire et que, dans l'autre cas, il se transporte chez le voisin pour marquer sur son terrain la limite des prohibitions légales, la loi de 1819 veut que ces deux opérations soient faites ensemble, sur un même plan.

ART. 2. — Le terrain militaire appartenant à l'Etat, tel qu'il a été défini par la loi du 10 juillet 1791, sera limité par des bornes plantées contradictoirement avec les propriétaires limitrophes. Ces bornes seront rattachées à des points fixes et rapportées sur un plan spécial de circonscription

ART. 8. — Les bornes plantées en exécution des articles précédents (1) seront, comme celles du terrain militaire appartenant à l'Etat, rattachées à des points fixes et rapportées sur le plan de circonscription mentionné en l'article 2.

Ensuite, la loi, au lieu de prescrire une simple délimitation des zones, qui ne pouvait donner lieu à réclamation et devait en conséquence être vite terminée, ordonnait de lever en même temps le plan parcellaire des propriétés sises à l'intérieur des zones et de rédiger un état descriptif contradictoire des constructions existantes :

ART. 8. — Les bâtiments, clôtures et autres constructions existant en dedans des limites déterminées ci-dessus, ainsi que toutes les bâtisses et constructions qui seront faites en vertu des exceptions ci-dessus déterminées, seront aussi rapportées avec un numéro d'ordre sur le dit plan de circonscription.

Ce plan sera accompagné d'un état descriptif des dimensions et de la nature desdites constructions, d'après la vérification qui en sera faite en présence des propriétaires et du maire de la commune, dûment requis à cet effet.

(1) Les articles 3 et 6 ont trait au bornage des polygones exceptionnels et des zones de servitudes.

531. — L'auteur qui a traité avec le plus de compétence de la matière des servitudes militaires, M. Delalleau, faisait ces critiques en 1833, et émettait le vœu que toutes les opérations dont nous venons de parler (bornage du terrain militaire ; bornage des zones de servitudes et des polygones exceptionnels ; plan des constructions existantes à l'intérieur des zones ; état descriptif des mêmes constructions) fussent exécutées séparément en faisant passer en premier lieu celle qui est plus urgente et qui se trouve être en même temps plus facile, à savoir, le bornage des zones.

L'administration paraît avoir pensé qu'il serait avantageux d'exécuter en même temps le bornage du *terrain militaire* et celui des *zones de servitudes* : nous croyons au contraire que ces opérations se nuisent réciproquement, parce que les réclamations qui portent sur l'une ou l'autre les entravent toutes deux. Ce sont d'ailleurs des délimitations d'une nature différente.

Dans le bornage du terrain militaire, l'Etat agit comme propriétaire à l'égard des propriétaires limitrophes et suit toutes les formes prescrites par le droit commun pour le bornage des propriétés contiguës. Pour le bornage des zones de servitudes, l'Etat n'agit plus seulement sur les propriétés contiguës, mais aussi sur les propriétés éloignées jusqu'aux limites déterminées par la loi. Le bornage des polygones de circonscription a pour objet de séparer, parmi les propriétés privées, celles qui sont grevées de telle ou telle servitude et celles qui ne le sont pas. Ce n'est plus alors le droit commun qui régit l'opération, c'est le droit spécial établi par les lois des 10 juillet 1791 et 17 juillet 1819. Nous croyons donc qu'il eût été préférable de faire procéder séparément au bornage du terrain militaire et au bornage des zones de servitudes.

L'ordonnance du 1^{er} août 1821 a réuni au bornage des zones de servitudes la levée des plans parcellaires et l'état descriptif des diverses propriétés comprises dans ces zones (1). On a cru qu'il était nécessaire ou au moins préférable de ne soumettre à l'ho-

(1) Il ne faudrait pas croire que la confusion des plans parcellaires et de l'état descriptif avec le bornage des zones résulte uniquement de l'ordonnance de 1821. Elle est avant tout l'œuvre du législateur de 1819 (art. 8, 2^e et 3^e alinéas).

mologation du roi que le résultat définitif des délimitations après l'entière confection du plan et le jugement définitif de toutes les difficultés. . . .

N'eût-il pas été préférable de faire d'abord déterminer et borner les diverses zones de servitudes légales et les polygones exceptionnels, et de faire homologuer immédiatement cette partie de l'opération qui eût exigé peu de temps et ne pouvait donner lieu qu'à un petit nombre de réclamations ? L'on eût par là fixé l'état de la propriété pour tous les *terrains libres*, c'est-à-dire, qui ne sont ni clos ni bâtis. L'on aurait ensuite procédé aux plans parcellaires et à l'état descriptif des *terrains clos et bâtis* situés dans les zones déterminées par le premier travail. Les contestations relatives aux terrains clos ou bâtis seront nécessairement nombreuses, le jugement en sera long et souvent difficile, ce qui retardera beaucoup le moment où cette partie du travail pourra être soumise à l'homologation du roi. L'Etat et les particuliers auraient par là joui beaucoup plus tôt des avantages que les bornages doivent leur offrir réciproquement. Les états descriptifs constituent un travail cadastral ; le bornage des polygones ne constitue qu'un travail de délimitation. Ces travaux étaient donc divisibles, et aucune disposition de la loi du 17 juillet 1819 ne s'oppose à ce qu'ils soient exécutés séparément et successivement (Delalleau, *op. cit.*, p. 382 et s.).

532. — Nous croyons, contrairement à l'opinion de l'auteur éminent que nous venons de citer, que le principe de la confusion de toutes les opérations relatives au bornage de la zone de la fortification et des zones de servitudes, est dans la loi du 17 juillet 1819 (art. 2, 3, 8 et 9) et que l'administration militaire, qui a rédigé vraisemblablement l'ordonnance de 1821, n'a fait que se conformer à la loi en ne divisant pas ce qu'elle avait réuni.

En tout cas, satisfaction fut donnée de bonne heure aux vœux si bien motivés de M. Delalleau, en sorte qu'il est possible que la loi de 1819 et l'ordonnance de 1821 soient restés, sur ce point, de simples dispositions théoriques.

Dès 1830, en effet, le ministre de la guerre donnait les instructions suivantes :

Je me réserve, pour le cas où des circonstances particulières pourraient faire prévoir l'ajournement très prolongé de la délimitation soit des zones de servitudes, soit du terrain militaire intérieur ou du terrain militaire extérieur, et qu'il importerait cependant que les autres parties du travail soient arrêtées, d'autoriser une division et de solliciter des ordonnances d'homologation partielles (Circ. du 15 février 1830, § 13).

533. Améliorations apportées par la loi de 1851 et le décret de 1853. — La loi de 1851 abrogea formellement les dispositions de la loi de 1819 qui avaient réuni, au travail de délimitation de la zone de la fortification et des zones de servitudes, le travail du lever des plans et de l'état descriptif des constructions préexistantes :

ART. 8. — Les dispositions relatives au plan de circonscription des zones de servitudes (1) et à l'état descriptif, contenues dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 et dans l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819 sont abrogées.

Mais il faut s'entendre sur le sens de cette abrogation. La loi de 1851 n'a pas voulu ordonner qu'il n'y aurait plus de plans parcellaires ni d'état descriptif des constructions préexistantes. Elle a décidé que l'établissement de ces plans et la rédaction de cet état descriptif se feraient à part, en dehors du travail de délimitation de la zone de la fortification et des zones de servitudes. De cette manière, c'est une abrogation toute relative, et l'article 8, 1^{er} alinéa, de la loi de 1851, eût gagné à être rédigé comme suit :

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 et l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819 sont abrogés.

Ce qui a trait à la constatation des constructions préexistantes par le moyen de plans parcellaires et d'états descriptifs est laissé à la discrétion du ministre de la guerre.

(1) Mal dit. Il faudrait : *aux plans parcellaires des constructions existant à l'intérieur des zones de servitudes*. . . Il suffit de se reporter aux textes abrogés pour voir quel est leur objet principal.

Enfin, le décret du 10 août 1853 marque nettement le changement opéré par la loi de 1851 puisqu'il traite dans un titre V, tout spécial, des « registres, plans et états descriptifs concernant les constructions préexistantes » où il est spécifié que ce travail ne se fera qu'après le grand travail de délimitation et de bornage du terrain de la fortification et des zones de servitudes :

ART. 30. — Aussitôt APRÈS l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes ou du plan de circonscription de la zone des fortifications, le chef du génie fait déposer à la mairie de la place un registre coté et parafé par le directeur des fortifications.....

534. — M. Delalleau avait exprimé un autre vœu, à savoir, que le bornage du terrain militaire et le bornage des zones de servitudes se fissent indépendamment l'un de l'autre. Ce vœu a été exaucé également. Il est vrai que la loi de 1851 ne contient rien à ce sujet ; mais le décret de 1853 sépare les deux opérations. Le bornage des zones de servitudes fait l'objet du titre II ; le bornage du terrain militaire fait l'objet de l'article 25 du titre III. Le plan de délimitation des zones est à l'échelle de 1/5000 (art. 19) ; le plan de circonscription de la fortification peut être à l'échelle de 1/1000 (art. 25).

Le décret de 1853 confirme la circulaire ministérielle visée ci-dessus (n° 532) en décidant que le plan de circonscription de la fortification peut être *fait et homologué par parties* (art. 25 *in fine*).

D'OU PARTENT LES ZONES

535. — Il serait assez naturel, comme le propose le projet de loi rapporté par M. Gervais, que les zones de servitudes fussent mesurées à compter de la limite du terrain militaire. Néanmoins, il n'en a jamais été ainsi, et l'ordonnance du 9 décembre 1713 défend de construire

en maçonnerie plus près de deux cent cinquante toises de la palissade du chemin couvert (1). La loi du 10 juillet 1791 veut de même que les distances de prohibition partent de la crête du parapet (2) du chemin couvert ; ce terme est uniformément répété par les articles 30, 31, 32, 33, 34 et 38. Les prescriptions de l'ordonnance de 1713 et de la loi de 1791 concordent d'ailleurs exactement, car la palissade se plaçait contre la crête du parapet.

La loi de 1791 ajoute une précision aux ordonnances, quand elle spécifie que les distances se mesurent à compter « de la crête des parapets des chemins couverts *les plus avancés* ». Ce texte fait allusion au cas où il existe des ouvrages avancés qui ont chacun leur chemin couvert spécial et qui en outre sont enveloppés par un chemin couvert général qui embrasse tous les dehors de la place et que l'on appelle *avant-chemin-couvert*. Dans ce cas, le mesurage a lieu sur cet avant-chemin-couvert en vertu de la loi de 1791.

536. — Le système qui consiste à prendre pour point de départ la crête du glacis (le glacis sert de parapet au chemin couvert ; il forme l'abri et en quelque sorte la couverture du dit chemin ; par conséquent, *crête du glacis* et *crête du parapet du chemin couvert* sont deux expressions syno-

(1) Le chemin couvert est un espace de dix à douze mètres de largeur pratiqué sur le bord[extérieur du fossé le long de la contrescarpe et couvert par une élévation de terre d'environ deux mètres et demi de haut qui lui sert de parapet et qui va se perdre du côté de la campagne par une pente douce que l'on nomme *glacis* (Delalleau, p. 168). V. p. 27 le dessin représentant la coupe de la zone de la fortification.

(2) Le *parapet* est l'élévation de terre d'environ deux mètres et demi (7 pieds et demi) de hauteur qui sert à préserver du feu de l'ennemi les soldats qui sont dans le chemin couvert et à garantir le rempart contre l'artillerie de l'assiégeant. « La *crête du parapet* est la ligne d'intersection du parapet et du glacis » (Delalleau, p. 169). Elle est indiquée dans la figure 1 (p. 27) par la lettre A, et dans les figures 5, 6, 8, 9, par la lettre a, pages 475 et 477.

nymes) est favorable aux propriétaires, puisque le glacis, qui fait partie de la fortification, c'est-à-dire du terrain militaire appartenant à l'Etat, se trouve ainsi compté dans la première zone et que sa largeur vient en déduction de la distance de prohibition imposée aux riverains.

537. — Il peut se faire qu'un ouvrage de fortification soit dépourvu de chemin couvert ; ce cas étant surtout fréquent pour les ouvrages de moindre importance, la loi de 1791 dispose, en l'article 32 relatif aux places de troisième classe et aux postes, que les zones partent des murs de clôture des postes, lorsqu'il n'y a pas de chemins couverts.

538. — Il est évident que cette disposition, quoiqu'elle ne soit pas rédigée d'une façon générale, devrait cependant s'appliquer tout aussi bien à une place ou à tout autre ouvrage qu'à un poste.

La loi de 1819 consacre cette interprétation. Car le texte de l'article 7 :

Autour des places et postes qui n'ont ni chemins couverts ni murs de clôture, les distances susdites seront mesurées à partir de la crête intérieure de leur parapet

signifie évidemment qu'à défaut de chemins couverts, c'est le mur de clôture, et à défaut même de mur de clôture, c'est la crête intérieure du parapet qui doit servir de point de départ aux distances de prohibition (1).

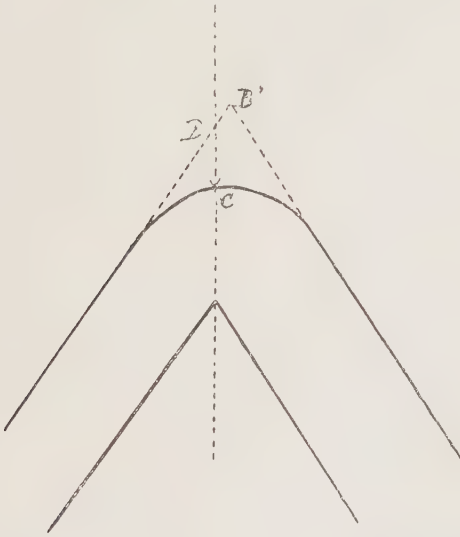
539. — Le Comité du génie, qui est consulté par le ministre de la guerre toutes les fois qu'il s'agit de procéder à la

(1) L'article 17 du décret du 10 août 1853, reproduisant presque textuellement l'article 12 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, dit à ce sujet :

« Les distances mentionnées à l'art. 5 pour la détermination des « zones de servitudes sont comptées à partir de la crête des parapets « des chemins couverts les plus avancés, ou des murs de clôture ou « d'escarpe, lorsqu'il n'y a pas de chemin couvert, ou enfin, quand « il n'y a ni chemin couvert ni mur de clôture ou d'escarpe, à partir « de la crête intérieure des parapets des ouvrages.

délimitation des zones de servitudes d'une place, a toujours tenu la main à l'application stricte de ce texte et refusé de suivre les interprétations défavorables aux propriétaires zoniers qui étaient proposées par certains officiers du génie.

Il arrive fréquemment que les crêtes du chemin couvert de deux faces voisines d'un ouvrage, au lieu de se couper à angle vif, sont raccordées par un arrondi, c'est-à-dire par une crête curvi-



ligne ; la plupart du temps, la bissectrice ou capitale du saillant correspondant rencontre la crête du chemin couvert dans cette partie courbe ; pour donner plus d'étendue aux zones de servitudes, certains chefs du génie proposaient de prendre comme origine des distances non pas le point d'intersection de la capitale avec la crête réelle, mais bien avec le prolongement de la crête rectiligne, en B par exemple.

Le Comité n'admet pas ce mode de mensuration. . . . Les limites des zones de servitudes d'un ouvrage fortifié ne peuvent être déterminées que par des méthodes rentrant absolument dans les termes mêmes du décret du 10 août 1853, afin d'échapper à toute réclamation des propriétaires intéressés.

..... Les distances seront mesurées sur ces lignes (les capitales) à partir de l'arrondissement même de la crête du chemin couvert, quand cette crête s'arrondit, et non à partir des points fictifs d'intersection des deux crêtes voisines prolongées (note au sujet de la délimitation des zones de servitudes adressée le 4^{er} septembre 1895 par le ministre de la guerre aux directeurs du génie).

540.— De même encore, s'il n'existe pas de chemin couvert, on ne saurait prendre pour point de départ la crête du glacis de contrescarpe sous prétexte qu'au moment du besoin on pourrait tailler le long de la contrescarpe une banquette qui jouerait alors le rôle de chemin couvert.

Il faut, dans ce cas, compter les distances à partir du mur d'escarpe conformément à l'article 17 du décret du 10 août 1853.

Enfin, les escarpes en maçonnerie ayant été remplacées fréquemment dans ces derniers temps sur certains points des ouvrages par des grilles défensives en fer placées dans le fossé au pied du talus qui constitue l'escarpement, c'est la grille qui doit être prise comme origine des zones de servitudes (1).

DU MODE DE MENSURATION DES ZONES.

541. — Voilà déjà quelque chose de fixé : nous savons de quel endroit de la fortification doivent partir les zones.

La loi de 1791 ne donnant pas d'autre indication, l'on mesurait de tous les points du chemin couvert, en veillant avant tout à ce qu'aucun point des polygones de servitudes ne fût plus rapproché d'aucune partie dudit chemin que 100, 250 ou 500 toises.

Dans ces conditions, les zones de servitudes étaient déterminées par des parallèles aux branches du chemin cou-

(1) On ne saurait trop louer le Comité du génie de la clarté de sa doctrine et de la fermeté qu'il met à l'appliquer.

Fig. 6



Fig. 6. — Polygones de circonscription des trois zones des places de guerre et des postes militaires, mesurés sur les capitales de l'enceinte et des dehors, comme le veut la loi du 17 juillet 1819.
a. a. a. — Crête du glacis ou du parapet du chemin couvert.
(Ce dessin est emprunté à l'ouvrage de M. Delalleau)

Fig. 5



Fig. 5. — Limites des zones de servitudes des places, mesurées de tous les points du chemin couvert, comme le voulait la loi du 10 juillet 1791. Les lignes ponctuées indiquent les zones correspondantes d'après le mode établi par la loi du 17 juillet 1819.

vert raccordées entre elles par des arcs de cercle, tracés en prenant pour centres les sommets des angles saillants du chemin couvert et pour rayons les largeurs respectives des différentes zones. Cela donnait des polygones irréguliers comme on peut s'en convaincre par l'examen de la figure 5.

542. — En 1819, on pensa qu'il serait avantageux de substituer des polygones entièrement rectilignes à des polygones mixtes, à la fois rectilignes et curvilignes. L'article 6 de la loi du 17 juillet dispose en conséquence :

Les distances fixées par la loi du 10 juillet 1791 et par la présente loi, pour l'exercice des servitudes imposées à la propriété en faveur de la défense, seront mesurées à partir des lignes déterminées par lesdites lois (1) sur les capitales de l'enceinte et des dehors. Leurs points extrêmes seront marqués par des bornes qui réunies de proche en proche *par des lignes droites*, serviront de limites extérieures au terrain soumis aux dites servitudes.

Et l'ordonnance réglementaire du 1^{er} août 1821 interprète ce qu'il y a de vague dans la loi par la disposition suivante :

Les capitales sur lesquelles seront prises ces mesures *seront choisies* de manière que les lignes qui réuniront leurs extrémités forment des polygones le moins irréguliers possible ; et que nulle part les limites ne se trouvent sensiblement plus rapprochées d'aucun point des chemins couverts, murs de clôture ou parapets, que les distances respectivement fixées par la loi pour les trois limites.

543. — La loi disait donc qu'il fallait mesurer l'étendue des zones sur les capitales, et l'ordonnance, qu'il fallait faire un choix entre les capitales (2). C'est la légitimité du choix

(1) Ces lignes sont : ou la crête du parapet du chemin couvert le plus avancé, ou le mur de clôture, ou la crête intérieure du parapet (loi de 1791 art. 30, 31, 32, etc. ; loi du 17 juillet 1819, art. 7).

(2) A la Chambre des pairs, un autre système que nous rappelons

Fig. 8.

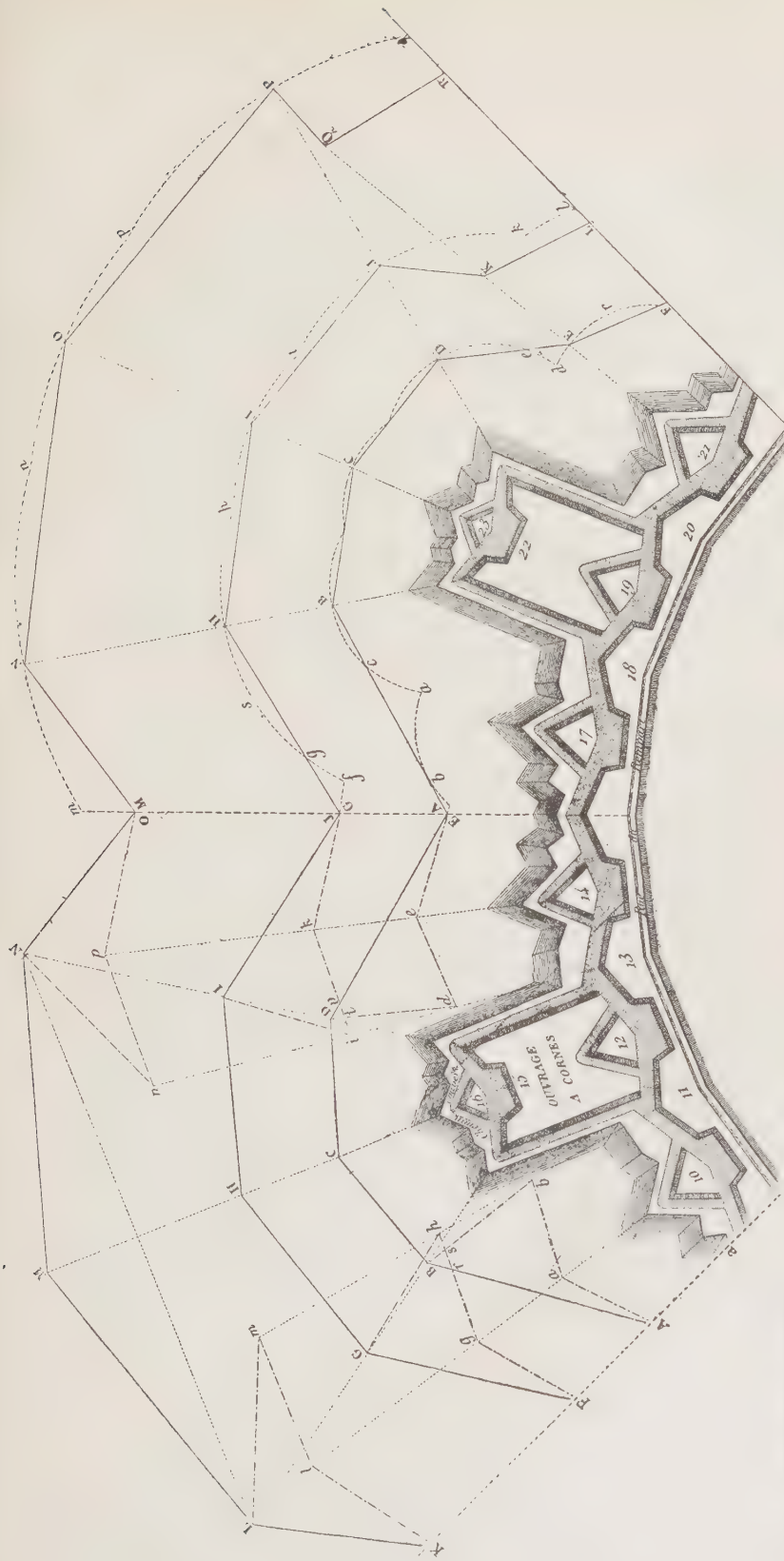


Fig. 8. — Indiquant la différence des polygones de mesure sur toutes les capitales ou qu'on en néglige quelques-unes. En exerçant un choix parmi les capitales, on obtient, comme limites respectives des zones, les lignes ABCDE, FGHIJ, KLMNO. En utilisant toutes les capitales, on obtient, comme limites respectives de zones, les lignes bizarres AaBbCcDdEe, FfGgHhIiJj, KkLlMmNnOo.

Fig. 9.

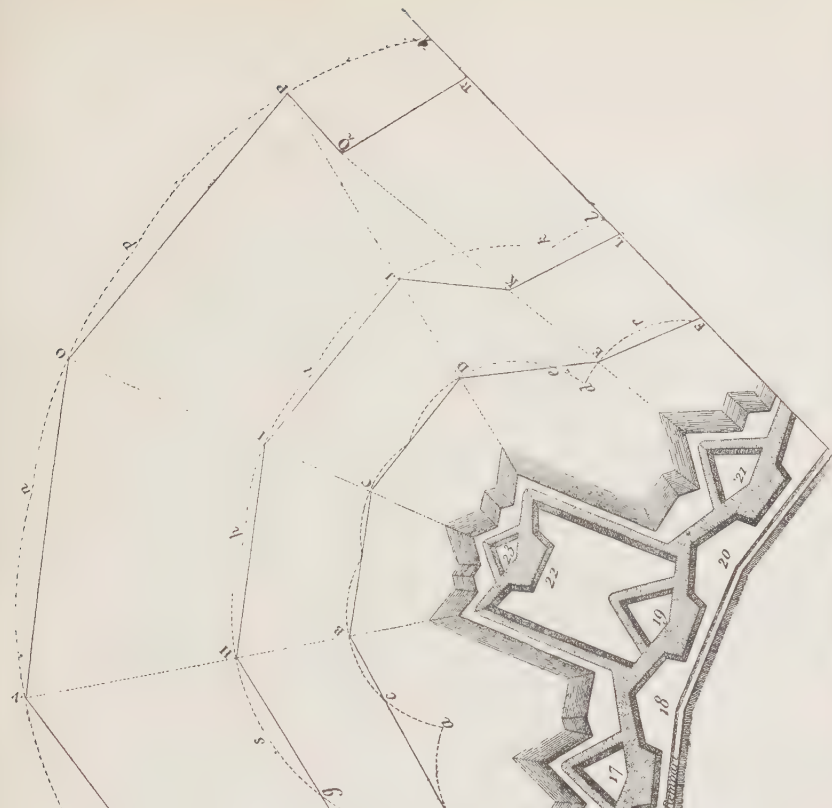


Fig. 9. — Hypothèse dans laquelle le mode adopté par la loi du 17 juillet 1817 fait entrer, dans les polygones de circonscription, des terrains qui n'y auraient pas été compris d'après la loi de 1791, et laisse en dehors de ces polygones d'autres terrains que l'ancien mode y faisait entrer.
a, a, a. — Crête du glacis ou du parapet du chemin couvert.
(Ce dessin est emprunté à l'ouvrage de M. Delalleau.)

qu'il s'agit de justifier. Ce n'est pas chose difficile ; car, s'il fallait faire état de toutes les capitales, les polygones ainsi déterminés seraient extrêmement bizarres et beaucoup plus gênants pour l'exploitation des propriétés que les polygones mixtes de la loi de 1791 ; le but cherché par le législateur de 1819 ne serait donc pas atteint.

En outre, s'il fallait toujours tenir compte de toutes les capitales, il arriverait que des terrains très rapprochés de la fortification ne seraient soumis qu'aux servitudes de la deuxième zone et même de la troisième, au lieu d'être soumis aux servitudes de la première zone, comme l'exigent l'intérêt de la défense et les dispositions de la loi de 1791 ; il est facile de s'en convaincre en examinant la figure 8 où les points *b* et *d* constituent des limites de la première zone.

pour mémoire fut mis en avant par le général Haxo ; il proposait de dire que les distances seraient mesurées à partir des lignes déterminées par la loi de 1791 et *perpendiculairement à leurs directions*, et que des droites parallèles auxdites lignes, et dont les points de rencontre seraient marqués par des bornes, serviraient de limites extérieures au terrain soumis aux servitudes.

« La méthode proposée par le projet de loi, disait M. le général Haxo, de mesurer les distances sur les capitales des ouvrages des « dehors et d'en joindre les points extrêmes par des lignes droites, a « l'inconvénient de restreindre beaucoup la zone accordée aux places « de guerre, en sorte que, dans certains cas, la distance de 250 toises, « exigée par l'article 30 de la loi du 10 juillet 1791, se trouve réduite « à 200 et même à 180 toises. Il paraît que cette méthode a été imagi- « née pour éviter dans le bornage les lignes courbes et pour que les « limites pussent être déterminées par un polygone continu formé par « des droites menées, de proche en proche, d'une borne à l'autre. La « nouvelle rédaction donnera de même un polygone continu. Il en « résultera, vis à-vis des angles saillants, une légère extension en « faveur de la zone des servitudes, laquelle, aux termes de la loi du « 10 juillet 1791, est évidemment trop resserrée. »

Ce n'était pas une légère extension que le système du général Haxo donnait aux servitudes ; il ajoutait aux distances légales des espaces tellement considérables que la commission de la Chambre des pairs n'hésita point à retirer son amendement. Il fut représenté à la Chambre des députés qui le rejeta sans discussion.

Par conséquent, l'admission de toutes les capitales conduirait, dans certains cas, à une violation par trop flagrante de la loi même de 1791.

544. A qui appartient le choix des capitales ? — Une fois admise la légitimité du choix, le point délicat est de savoir comment et par qui il sera exercé. Il fut admis, dès le début, que le choix des capitales avait été abandonné implicitement aux ingénieurs militaires par la loi de 1819 et l'ordonnance de 1821. Seulement, il arriva vite que des particuliers réclamèrent, parce que des terrains qui n'auraient pas été grevés de servitudes, si l'on avait tenu compte de toutes les capitales, s'y trouvaient soumis du fait de l'omission de quelques-unes de ces lignes. Le Conseil d'Etat jugea qu'il appartenait au ministre de la guerre de choisir, dans l'intérêt de la défense, les capitales sur lesquelles devaient être mesurées les zones ; que ce choix était d'ailleurs un acte souverain d'administration contre lequel il n'était pas possible de se pourvoir par la voie contentieuse. Cet arrêt (*Gellé-Piérard*, du 2 nov. 1832 ; *Leb.*, p. 612 ; *Dall. Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 63) est trop important pour que nous ne le citions pas en entier [il s'agissait, dans l'espèce, d'une instance engagée devant le conseil de préfecture du Nord, puis devant le Conseil d'Etat, au sujet du tracé des zones autour de la place de Valenciennes] :

Louis-Philippe, etc. ;

Vu la loi du 17 juillet 1819 ;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ;

En ce qui touche l'arrêté du conseil de préfecture : — Considérant que, dans l'exercice des servitudes défensives, l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819 n'ouvre de recours aux propriétaires intéressés, devant les conseils de préfecture, que sur l'application des limites légales ; — Que cette application est subordonnée à la détermination desdites limites prescrite par l'article 6 de la dite loi ; — Que cet article a modifié les dispositions de la loi du 10 juillet 1791 (tit. I^{er}, art. 29, 30, 31, 32, 33, 34) d'après les-

quelles les limites légales des zones de servitude étaient déterminées par les distances légales mesurées sur tous les points de l'enceinte, à partir de la crête du parapet des chemins couverts les plus avancés ; — Qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819, les distances légales doivent être mesurées seulement sur les capitales de l'enceinte et des dehors ; que les points extrêmes de ces capitales doivent être marqués par des bornes qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, déterminent les limites légales des zones de servitude ; — Que la suite de ces lignes constitue, pour chacune desdites zones, un polygone de circonscription ; — Que ce polygone laisse en dehors, vers les angles saillants de la fortification, des segments de cercle dont les points, situés en deçà de la limite légale, cessent néanmoins d'être soumis aux servitudes défensives ; — Que ce même polygone renferme au contraire, vers les angles rentrants, des espaces dont les points, situés au delà des limites légales, se trouvent néanmoins soumis aux dites servitudes ; — Que ce double résultat (1) a lieu dans les places régulières en mesurant les distances légales sur toutes les capitales de l'enceinte et des dehors ; — Mais que, dans les places irrégulières, l'emploi de toutes les capitales donnerait des polygones trop irréguliers et des résultats préjudiciables à la défense ou à la propriété ;

Que l'article 13 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821 prescrit, en ce cas, de choisir les capitales de manière que les lignes qui réuniront leurs extrémités forment des polygones le moins irréguliers possible, et que nulle part les limites ne se trouvent sensiblement plus rapprochées d'aucun point des chemins couverts que les limites légales ; — Que cette règle n'a rien de contraire au texte de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819 qui désigne les capitales de l'enceinte et des dehors sans prescrire de les employer toutes, et qu'elle tend à concilier les intérêts de la défense et de la propriété ; — Mais que cet objet même prouve que le choix des capitales est un acte d'administration publique étranger aux attributions des conseils de préfecture ; — Considérant, dans l'espèce, que le conseil de préfecture du département du Nord ne s'est pas renfermé dans les attributions qui lui sont conférées

(1) Les exemptions qui se produisent forcément pour des terrains sis en deçà des limites légales font compensation avec l'application des servitudes qui a lieu sur des terrains sis au delà.

par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819 ; qu'en modifiant le choix des capitales, il s'est immiscé dans les opérations du bornage administratif prescrit par l'article 6, et qu'en cela il a excédé ses pouvoirs.

En ce qui touche la décision du ministre de la guerre, du 5 juillet 1826 : — Considérant qu'il appartient à notre ministre de la guerre, dans l'intérêt de la défense, de désigner les capitales sur lesquelles doivent être mesurées les distances légales et placées les bornes dont la plantation est prescrite par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819 ; — Mais qu'aux termes dudit article, les procès-verbaux de bornage doivent être dressés par les ingénieurs civils et militaires, en présence des maires et adjoints des communes intéressées, et que ces fonctionnaires peuvent y faire insérer leurs avis ou observations ; — Que les particuliers peuvent aussi nous présenter leurs réclamations contre le choix des capitales, dans l'intérêt de la propriété ; — Qu'il nous appartient de statuer sur ces observations et réclamations dans les formes prescrites pour le jugement des oppositions aux mesures d'administration publique qui ont pour objet de concilier les intérêts publics et privés ; — Que ces oppositions peuvent nous être présentées jusqu'à l'ordonnance spéciale qui, aux termes de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, doit arrêter définitivement et peut seule rendre exécutoire le plan de circonscription relativement aux espaces circonscrits qui se trouvent au delà de la distance légale ; — Mais que les dites oppositions ne peuvent nous être présentées par la voie *contentieuse* (1) ; — Considérant, dans l'espèce, que le procès-verbal de bornage prescrit par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819 a été dressé, pour la place de Valenciennes, le 26 août 1819 ; que deux opposants, dont l'un est le sieur Gellé-Piérard, y ont consigné leurs réclamations, et que les ingénieurs civils et militaires ont sursis à la plantation des bornes litigieuses jusqu'à ce qu'il ait été statué sur ces oppositions ; — qu'il n'est point intervenu d'ordonnance qui les ait admises ou rejetées et qui ait ensuite modifié ou homologué le bornage ; d'où il suit que le dit bornage n'est pas encore applicable à la portion

(1) Vrai, au sens ancien et restreint du mot *contentieux*, qui voulait dire *contentieux de pleine juridiction*.

Le choix des capitales, acte unilatéral de puissance publique, peut être attaqué par la voie du *recours pour excès de pouvoir*, mais ce recours, jusqu'en 1870, n'a pas été considéré comme contentieux.

de terrain du sieur Gellé-Piérard qui est au delà de la distance de 487 mètres ;

ART. 1^{er}. — L'arrêté du conseil de préfecture du département du Nord, du 4 mars 1829, est annulé pour incompétence ;

ART. 2. — Les conclusions du sieur Gellé-Piérard contre la décision de notre ministre de la guerre sont rejetées.

Des longs considérants que nous venons de relater, on peut déduire, ce semble, qu'aux yeux du Conseil d'Etat : il n'était légitime d'écarter une ou plusieurs capitales que quand il s'agissait du bornage des zones de places irrégulières ;

que, pour les places régulières, l'exclusion d'une ou de plusieurs capitales ne se justifiait pas ;

que, d'une façon générale, tous les terrains situés en deça des distances légales ne sont pas forcément compris dans les zones, lesquelles peuvent englober d'autre part des propriétés situées au delà de ces mêmes distances ;

que les servitudes ne sont applicables aux espaces circonscrits qui se trouvent au delà des distances légales (et il y a toujours de tels espaces) qu'à dater de l'ordonnance spéciale d'homologation du bornage. Cette conséquence s'impose : car, tant que les capitales n'ont pas été définitivement choisies, on ne peut non plus savoir d'une façon définitive quels terrains seront ou ne seront pas soumis aux servitudes en général ou, du moins, à telle ou telle servitude en particulier.

545. — Les limites légales ne pouvaient plus être d'une application rigoureuse à cause du mode de mensuration prescrit par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819. Avec la loi de 1791, on pouvait arriver à ce double résultat qu'aucun terrain ne fût plus rapproché du chemin couvert que la limite légale et que tous les terrains situés au delà des limites légales fussent exempts de servitudes ; avec la loi de 1819, ce résultat ne peut être atteint.

En prenant, par exemple, une distance de 250 mètres sur les bissectrices de deux saillants formés par les extrémités d'un mur de clôture en ligne droite, il est évident que la limite de la zone déterminée passera à moins de 250 mètres de la partie centrale du même mur....

(Avis du Comité technique du génie en date du 4 avril 1884 concernant la délimitation des zones de servitudes d'une batterie.)

546. Le décret du 10 août 1853. — Cela, c'était le système de la loi de 1819, équitable en ce sens que, s'il englobait parfois dans les zones des parcelles de terrain sises au delà des limites légales et exemptes de droit, par contre et par compensation, il admettait aussi que des parcelles, que leur position devait assujettir nécessairement aux servitudes, en fussent exemptes.

Le décret du 10 août 1853 a été beaucoup plus sévère : il admet bien que les zones dépassent les limites légales au détriment des zoniers ; il n'admet pas que jamais elles soient, au détriment de la défense, inférieures à ces limites.

Art. 18. — Ces distances (1) sont mesurées sur les capitales de l'enceinte, des dehors et des ouvrages extérieurs. Leurs points extrêmes sont fixés par des bornes qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, servent de limites extérieures aux zones de servitudes....

Les capitales et les autres lignes indiquées ci-dessus comme pouvant servir à la délimitation, sont choisies de manière que les périmètres des zones forment des polygones les moins irréguliers possible, *et que nulle part les limites des zones ne se trouvent plus rapprochées d'un point quelconque des chemins couverts, murs de clôture ou d'escarpe, ou crêtes intérieures de parapet, que ne l'exigent les distances mentionnées à l'article 5.*

Le même article limite en outre le pouvoir du ministre quant au choix des capitales en dressant la liste des capitales entre lesquelles ce choix devra s'exercer :

(1) Les distances légales de prohibition fixées par la loi du 10 juillet 1791.

Peuvent être considérées comme capitales, suivant les circonstances :

1^o Les lignes qui divisent en deux parties égales les angles saillants d'un ouvrage ;

2^o Celles qui réunissent ces angles saillants aux angles correspondants du chemin couvert ;

3^o Celles qui partagent en deux portions égales les angles de la gorge d'une pièce de fortification ou les angles que cette gorge fait avec les parties latérales de l'ouvrage.

Pour les ouvrages curvilignes et autres qui n'ont pas de capitales, les distances peuvent être mesurées sur des perpendiculaires aux escarpes et aux lignes de feu ou de gorge...

Ce choix est fait par le ministre de la guerre.

547. Le projet rapporté par M. Gervais. — Le projet de loi rapporté par M. Gervais en 1904 contient un article 3 qui modifie le point de départ des servitudes. Il est ainsi conçu :

Les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications s'exercent sur trois zones définies ainsi qu'il suit :

La première zone s'étend *depuis la limite extérieure des terrains occupés par la fortification jusqu'à une distance de 250 mètres comptée à partir de cette fortification.*

La deuxième zone s'étend à partir de la limite extérieure de la première zone jusqu'à une distance de 237 mètres de celle-ci.

La troisième zone s'étend à partir de la limite extérieure de la deuxième zone jusqu'à une distance de 487 mètres. Cette distance est réduite à 97 mètres dans le cas visé à l'article 4 ci-après.

Le texte du rapport n'est pas moins explicite (p. 53) :

Pour la première zone, on a nettement spécifié que les terrains occupés par la fortification ne sont pas soumis (1) aux servitudes de la première zone.

Mais, dans le même alinéa du rapport, est insérée une phrase qui ne s'accorde pas avec l'article 3 relaté ci-dessus.

(1) Sur cette rédaction défectueuse, V. ci-dessus, p. 380, en note.

On a consacré pour les limites des zones les mêmes distances que celles fixées par la loi du 10 juillet 1791 (1) et le décret du 10 août 1853, *afin de ne pas avoir à modifier les bornages marqués sur le terrain.*

Or, il est clair que l'on aura beau ne pas modifier la largeur des zones, il faudra modifier quand même les bornages déjà effectués dans le passé, dès l'instant où le point de départ n'est plus le même ; à moins que, comme le nouveau point de départ rendra la condition des zoniers pire que dans le passé, l'on n'insère une disposition expresse portant que les bornages déjà effectués sont maintenus.

548.— Le projet de loi déplace donc le point de départ des zones. Quant au mode de mensuration, il n'en dit rien. Dès lors, il faudrait, ce semble, délimiter les polygones par des parallèles tracées suivant les limites du glacis et raccordées entre elles par des arcs de cercle décrits en prenant pour centre les angles que forment ces limites et pour rayon les distances respectives des zones de prohibition.

La délimitation d'après les capitales ne serait plus jamais admise, puisque le projet prévoit l'abrogation pure et simple des lois de 1819 et de 1851, ne conservant que celles des dispositions de la loi de 1791 qui ne lui sont pas contraires.

Voilà ce qu'il est permis de conclure du texte du projet. Néanmoins, nous doutons fort qu'il ait jamais été dans l'intention de l'administration de la guerre de revenir au système de mensuration des zones que commandait la loi de 1791 (ci-dessus, n° 531 et s.). Le projet serait à compléter sur ce point.

549. **Jurisprudence.** — Sur le mode de mensuration des zones, M. Faré, commissaire du gouvernement dans l'affaire

(1) Et par la loi du 17 juillet 1819, art. 4.

Chanudet (C. E., 8 février 1864, *Leb.*, p. 111), a donné, des articles 17 et 18 du décret du 10 août 1853, le lumineux commentaire que voici :

On comprend que les divers ouvrages qui composent une ligne de fortifications ne peuvent pas tous avoir une forme unique, droite, ronde ou carrée. Il s'y rencontre toujours, suivant la nature des lieux et les accidents du terrain, des angles, des saillants, des rentrants, des bastions, etc. Au delà du mur de la forteresse se trouve un fossé, puis une portion de terrain inclinée vers le dehors en pente douce qui permet à celui qui est sur le rempart de tout voir et de tout atteindre : c'est le glacis. Dans le glacis, ou plutôt entre le glacis et le fossé, on a ménagé ce qu'on appelle le chemin couvert.

Quand on a à mesurer les zones de servitudes autour d'une place militaire, comment doit-on s'y prendre ? Est-on obligé de tracer, à une certaine distance, à 250 mètres par exemple, une ligne suivant exactement toutes les sinuosités, toutes les lignes droites, tous les angles que décrit la fortification, de manière à reproduire exactement, à cette distance de 250 mètres, un polygone aussi brisé, à faces aussi multiples que celles de la fortification elle-même ? Non, la loi n'exige pas qu'on procède ainsi. Cela serait d'ailleurs contraire à l'intérêt de la défense qui demande qu'on laisse à l'assaillant le moins d'abris et le moins d'appuis qu'il est possible autour de la place. Il est trop évident qu'on pourrait, dans les rentrants des polygones ainsi tracés, installer des constructions qui, au moment de l'attaque, neutraliseraient en partie l'effet protecteur et utile de la zone.

Pour éviter cet inconvénient, voici comment le législateur a voulu qu'on opérât.

Les distances sont mesurées à partir de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés, sur ce qu'on appelle les capitales de l'enceinte, des dehors et des ouvrages extérieurs. . . . Le choix des capitales . . . , et ceci est fort important, est fait par le ministre. Elles sont menées à 250 mètres ; à ce point, on place une borne ; on joint les bornes de proche en proche par des lignes droites et la zone se trouve constituée, formant le polygone le plus régulier possible.

Mais, nous l'avons déjà dit, la fortification ne suit pas une ligne exactement droite. Il pourrait donc arriver qu'en condui-

sant les lignes droites d'une borne à l'autre, on fût exposé à englober dans le périmètre des espaces qui seraient un peu en dehors ou à laisser de côté des espaces qui seraient un peu en dedans des 250 mètres mesurés d'un point quelconque de la fortification.

Ce résultat avait été prévu et accepté par la législation qui a précédé le décret du 10 août 1853, mais ce dernier décret, désireux de sauvegarder plus sévèrement les intérêts de la défense, a voulu que nulle part les limites des zones ne fussent plus rapprochées d'un point quelconque des chemins couverts, murs de clôtures ou d'escarpes, crêtes intérieures des parapets, que ne l'exige l'article 5 (V. art. 18 *in fine*). Si, par sa rédaction, l'article 18 indique bien qu'en aucun point, la ligne ne doit être distante de moins de 250 mètres, il n'exclut pas la possibilité que cette distance soit légèrement dépassée, quand cela sera nécessaire pour régulariser le polygone.

550.— Il a été jugé par le Conseil d'Etat (*Chanudet*, 8 fév. 1864, *Leb.*, p. 114) que des constructions sises au delà de la distance de 250 mètres du chemin couvert pouvaient néanmoins être soumises aux servitudes de la première zone.

Au fond : — Considérant que, aux termes de l'article 8 de la loi du 3 avril 1841, la zone unique des servitudes militaires de l'enceinte fortifiée de la Ville de Paris doit être mesurée sur les capitales des bastions et à partir de la crête de leurs glacis ; qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819 et de l'article 18 du décret du 10 août 1853, les points extrêmes doivent être fixés par des bornes, qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, servent de limite extérieure à ladite zone ; que les parcelles de terrain comprises dans le polygone ainsi déterminé sont soumises aux servitudes défensives, alors même qu'elles sont distantes de plus de 250 mètres de la crête des glacis ; — Qu'il résulte de l'instruction, notamment des plans ci-dessus visés, que l'emplacement des bornes nos 50 et 51 a été fixé conformément aux dispositions qui viennent d'être rappelées ; que ces bornes ont été réunies par une ligne droite qui comprend dans la limite des servitudes défensives la propriété Chanudet ; que, dans ces circonstances, c'est à tort que le conseil de préfecture a décidé qu'il y avait lieu de procéder à un nouveau bornage en ce qui concernait la propriété du sieur Chanudet. . . .

551. — Jugé de même dans une affaire plus récente (*Amiel*, 27 juillet 1883, *Leb.*, p. 705).

Au fond : — Considérant que, si les constructions reprochées au sieur Amiel sont indiquées dans le procès-verbal dressé contre ce propriétaire, comme étant à une distance de plus de 250 mètres des saillants des bastions les plus voisins, il résulte de l'instruction qu'elles sont comprises dans la première zone des servitudes militaires existant autour de la place de Perpignan, telle que cette zone a été déterminée par un décret en date du 22 décembre 1855 (Rejet).

552. — Mais, bien entendu, à défaut de délimitation suivant les capitales, les distances sont calculées de tous les points de la crête des parapets.

Il n'y a que la délimitation qui puisse incorporer dans une zone un terrain qui, dans le système de 1791, en serait exclu ; et qui puisse faire sortir d'une zone un terrain qui, dans le même système, devrait en faire partie. C'est là d'ailleurs l'objet de la formalité de la délimitation. Le Conseil d'Etat s'est expliqué formellement sur ce point (30 nov. 1832, *Gibou*).

En ce qui touche l'exception fondée sur le défaut de publication et de notification des plans de délimitation arrêtés par le ministre de la guerre :

Considérant que la loi du 17 juillet 1819 établit les servitudes militaires sur toutes les propriétés situées dans les distances qu'elle indique ; que la publication et l'homologation du plan de circonscription ne sont nécessaires que pour exercer les actions résultant de l'établissement du polygone de circonscription contre les propriétés situées au delà de la distance légale et qui se trouveraient grevées de servitudes par l'effet du choix des capitales et de l'établissement du polygone, ou pour exempter des dites servitudes les propriétés qui se trouvent en deçà de la même distance et que le polygone en affranchirait ; — Qu'en l'absence d'un polygone établi dans les formes tracées par la loi, les distances doivent être calculées de tous les points de la crête des parapets des chemins couverts ; — Que, dans l'espèce, il résulte

de calculs ainsi faits que la propriété du sieur Dominé Gibou est grevée de la servitude militaire...

553. — Jugé de même que, si un hangar est situé à plus de 250 mètres de la crête du parapet du chemin couvert le plus avancé, il ne pourra se trouver compris en première zone que par l'effet de la délimitation des zones suivant les capitales (C. E., *Fourdin*, 16 décembre 1835, *Rec. des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 696) :

Considérant que les zones de servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat résultent soit du tracé des polygones de circonscription déterminés conformément à la loi du 17 juillet 1819, soit, à défaut dudit tracé, de la simple application des distances fixées par la dite loi ou par celle du 10 juillet 1791 ; — que, dans l'espèce, il résulte du plan produit par notre ministre de la guerre, que le hangar du sieur Fourdin est situé à plus de 250 mètres de la crête du parapet des ouvrages les plus avancés ; *d'où il suit qu'il n'est pas compris dans la première zone des servitudes défensives par la simple application de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819* ; — que, dès lors, il ne pourrait être compris dans la dite zone que par le tracé du polygone de circonscription qui doit en former la limite légale..... ; qu'après l'accomplissement de toutes ces formalités (1), toutes les propriétés comprises dans la première zone doivent être soumises aux servitudes défensives, alors même qu'elles seraient situées à plus de 250 mètres ; — d'où il suit : que le conseil de préfecture du département du Nord... a bien et justement décidé que, les formalités prescrites par les articles 2, 3 et 6, et par le premier paragraphe de l'article 8 n'ayant pas été remplies pour la place de Lille, le hangar du sieur Fourdin, situé à plus de 250 mètres du parapet des ouvrages les plus avancés, ne se trouvait pas légalement compris dans la première zone des servitudes militaires...

(1) Il s'agit des formalités prescrites par les articles 2, 6, 8 et 9 de la loi de 1819 pour la délimitation et le bornage des zones suivant les capitales choisies.

DU TRAVAIL DE DÉLIMITATION ET DE BORNAGE DES ZONES
DE SERVITUDES.

554. — Il y a, dans le travail de délimitation des zones de servitudes, quatre opérations principales : la confection du plan sur le papier ; le bornage provisoire sur le terrain ; le dépôt du procès-verbal à la mairie pendant trois mois ; l'homologation.

Comme nous l'avons dit ci-dessus, ces opérations ont lieu conformément aux dispositions du décret réglementaire du 10 août 1853. Elles se développent dans l'ordre indiqué ci-dessus, qui est un peu différent de celui qu'avait prescrit l'ordonnance de 1821. Cette ordonnance, en effet, voulait que le plan fût notifié à chaque partie intéressée et qu'il ne fût procédé aux opérations sur le terrain que trois mois après la dite notification :

ART. 23. — Les opérations de bornage et de détermination des limites ne seront faites qu'à l'expiration du délai de trois mois ci-dessus fixé pour les réclamations . . .

tandis que, d'après le décret de 1853, ce qui doit être mis à la disposition des propriétaires pendant trois mois en vue des réclamations, ce n'est plus seulement le plan, c'est le procès-verbal de bornage :

ART. 20. — . . . Ce procès-verbal, ainsi que le plan de délimitation et ses annexes, sont déposés pendant trois mois à la mairie de la place ou du poste pour que chacun puisse en prendre connaissance.

555. Du plan. — Le plan de délimitation des zones de servitudes doit naturellement être arrêté par le ministre de la guerre. Ce plan ne peut être d'ailleurs que la reproduction, avec plus de perfection et de précision, du tracé des zones soumis à l'approbation du législateur en même temps que l'autorisation de construire et le classement. C'est en effet avant la présentation du projet de loi, on ne saurait

trop le répéter, que le ministre a dû user de la prérogative la plus importante qu'il possède en matière de servitudes, à savoir, le choix des capitales.

Insistons sur ce point.

La loi de 1851, après avoir ordonné en l'article 3, 1^{er} alinéa, que le projet de loi ou la demande de fonds à présenter pour l'exécution d'un ouvrage devraient être accompagnés d'un plan indiquant le tracé de l'ouvrage, ordonne, au 2^e alinéa du même article, que

ce plan indiquera en outre la série à laquelle cette enceinte et cet ouvrage devront appartenir et *le tracé des zones de servitudes que le ministre de la guerre proposera de leur appliquer.*

Le décret du 10 août 1853 rappelle imparfaitement cette disposition. Il dit (art. 19, 1^{er} al., *in fine*) que le bornage est effectué *conformément au plan arrêté par le ministre de la guerre* ; mais il n'ajoute pas que ce plan doit être conforme au tracé déjà approuvé par la loi.

Cette inexactitude est sans doute intentionnelle et vient de ce que, en 1853, les places de guerre et ouvrages de fortification s'étaient trouvés replacés sous le régime des décrets. Il n'était plus besoin d'une loi pour la création d'une place. Par conséquent, le tracé des zones était définitivement fixé par le ministre de la guerre.

Du reste, même depuis la chute de l'Empire, les prescriptions de la loi de 1851 relatives à la simultanéité de l'autorisation de construire, du classement et de l'approbation du tracé des zones de servitudes, ont été rarement observées.

556. — Pour établir le plan des zones, il faut nécessairement que les ingénieurs militaires pénètrent sur le terrain d'autrui. Le décret de 1853 dispose (art. 19, 4^e alin.), à peu près dans les mêmes termes que l'ordonnance de 1821 (art. 19), que :

Les maires, sur l'invitation du chef du génie (en 1821 : *des directeurs des fortifications*) sont tenus de prêter appui aux opéra-

tions de la délimitation et du bornage, et de fournir aux agents de l'autorité militaire les indications et les documents qui sont réclamés.

557. De l'époque de détermination des polygones exceptionnels. — La loi de 1819 a voulu (art. 3) que les polygones exceptionnels fussent déterminés en même temps que se ferait le bornage des zones de servitudes et qu'aucune modification ne pût ensuite être apportée à cet égard à la consistance des zones.

ART. 3. — Les terrains auxquels la présente exception pourra être appliquée seront limités par des bornes et rapportés sur le plan spécial de circonscription mentionné à l'article 2 et homologué par une ordonnance du roi. *Il ne sera accordé aucune permission quelconque ni avant la confection de ce plan ni hors de ses limites (1) quand il aura été dressé.*

L'ordonnance du 1^{er} août 1821 dit plus brièvement, article 8, 2^e alinéa :

La présente exception ne pourra être appliquée qu'aux terrains que nous aurons déterminés pour chaque place ou poste, selon les localités, et qui seront limités par des bornes.

En est-il encore de même maintenant ? Toutes les enclaves dans lesquelles, à l'intérieur des zones de servitudes, il sera permis d'élever toute espèce de bâtiments ou clôtures, tous les polygones exceptionnels, en un mot, doivent-ils, maintenant encore, être concédés et délimités immuablement en même temps que les zones elles-mêmes ? Nous le pensons ; parce que la loi de 1851, qui gouverne la matière des servitudes militaires, n'a abrogé, ni implicitement, ni explicitement, le deuxième alinéa sus-relaté de l'article 3 de la loi de 1819 ; ce texte est donc toujours en vigueur.

(1) En dehors des zones, il n'y a lieu ni à permissions ni à polygones exceptionnels. Il eût été plus simple de dire : *ni en dehors des limites que ce plan fixe aux polygones exceptionnels.*

On pourra nous objecter que la loi de 1851 permet que les réductions des zones reconnues non nuisibles à la défense soient faites par simple décret du Président de la République ; que la création d'un polygone exceptionnel est une mesure de même nature que la réduction des zones. Nous ne le nions pas ; mais la loi est là, non abolie ; toutes ses dispositions ne sont peut-être pas en harmonie les unes avec les autres ; mais il n'appartient qu'au législateur, non à l'administrateur, de défaire et de refaire les lois.

On nous objectera encore deux textes du décret du 10 août 1853 d'où il résulterait que la création des polygones exceptionnels n'est pas forcément concomitante au travail de délimitation des zones de servitudes et pourrait être faite par différents décrets au fur et à mesure des besoins reconnus. D'abord, l'article 15 :

Des décrets déterminent, dans l'étendue des zones de servitudes, les terrains pour lesquels, à raison des localités, il est possible, sans nuire à la défense, de tolérer, par exception aux dispositions des articles 7 et 8, l'exécution de bâtiments, clôtures et autres ouvrages.

Ensuite, l'article 21, 1^{er} alinéa, qui, parlant des documents homologués par décrets, s'exprime ainsi :

... Aucun changement ne peut être ensuite apporté à ces pièces qu'en se conformant de nouveau à toutes les formalités ci-dessus prescrites.

Ce qui se traduit :

Des changements pourront être apportés dans l'avenir à la condition de les soumettre aux formalités ci-dessus prescrites.

A cela nous répondrons que les dispositions dont il s'agit sont tout simplement illégales et qu'elles l'étaient même à l'époque où elles furent édictées, au commencement du second Empire. L'article 3 de la loi de 1819 ne fut-il pas voté

en pleine Restauration, après une sérieuse discussion (1) ? Dès lors, nous ne voyons pas pourquoi l'Empire ne l'a pas observé ; ni, à plus forte raison, pourquoi, sous la troisième République, l'on continuerait la pratique de l'Empire, dont l'illégalité ne peut faire doute.

558.— Ainsi le plan de délimitation contient le tracé des zones de servitudes et le tracé des polygones exceptionnels sis dans l'intérieur de ces zones.

Le décret de 1853 (art. 19, 3^e alin.) dit que le plan est établi à l'échelle de 1/5000, mais qu'il est loisible aux officiers du génie d'y annexer, pour les polygones exceptionnels, des plans particuliers à une plus grande échelle. Tous ces plans ne doivent donner d'ailleurs que le tracé des limites et les points de repère.

559. Du bornage. — Quand le ministre de la guerre a donné son approbation au plan de délimitation, il faut en faire l'application aux terrains par l'opération du bornage. Cette fois, les propriétaires intéressés sont appelés à prendre part à ce travail ; car le bornage, pour être valable, doit être contradictoire.

(1) L'article 3 de la loi de 1819 se composait primitivement d'un alinéa unique. L'insertion du 2^e alinéa fut justifiée à la Chambre des pairs dans les termes suivants par le comte Marescot, rapporteur :

« Par cet article, toute espèce de construction, utile ou non, pourrait être permise. On sait qu'il n'est que trop facile de surprendre une signature à un ministre toujours surchargé d'affaires. La latitude excessive de cet article nous a paru devoir ouvrir la porte à la faveur, à l'arbitraire, et réduire la loi à peu près à rien. Car si cette loi a été, ainsi que vous l'avez vu, si souvent transgressée quand elle prohibait sévèrement, combien ne le serait-elle pas davantage si elle consentait complaisamment à l'être ? Il est bien vrai cependant que, dans le voisinage des places, dans l'enceinte des limites prohibitives, il se trouve quelquefois, dans des parties soumises aux inondations artificielles ou au pied de rochers escarpés, ou ailleurs, des terrains sur lesquels des constructions ne peuvent être nuisibles. Afin donc de concilier la sûreté des places avec cet article 3, votre commission vous propose d'y ajouter le paragraphe suivant... (devenu le paragraphe 2 de l'art. 3 de la loi du 17 juillet 1819) ».

La loi de 1819, qui a ordonné le bornage des zones, prescrit (art. 6, 2^e alin.), que les procès-verbaux de bornage seront dressés *en présence des maires ou adjoints des communes intéressées*.

Il n'est pas question des propriétaires. Mais l'ordonnance de 1821, réparant cette omission, édicte, article 3, parlant des opérations de bornage :

Il y sera procédé contradictoirement avec les maires (1) et les propriétaires présents ou dûment appelés.

Et le décret du 10 août 1853, coordonnant les dispositions de la loi de 1819 et de l'ordonnance de 1821 :

ART. 19. — Le chef du génie et l'ingénieur des ponts et chaussées, en présence du maire ou de son adjoint, fait procéder sur le terrain, aux frais du gouvernement, contradictoirement avec les propriétaires intéressés dûment appelés par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage, aux bornages des zones....

560. — La loi de 1819 (art. 6, 1^{er} alin.) disait que les points extrêmes des zones, sans distinction entre elles, seraient marqués par des bornes. L'ordonnance de 1821 décida, contrairement à la loi, que les points qui déterminent la troisième limite ne seraient pas marqués par des bornes, mais qu'ils seraient seulement rattachés à des points fixes et rapportés sur le plan spécial de circonscription.

Le décret de 1853 est muet à ce sujet ; d'où il suit que la troisième zone doit être bornée comme les autres, l'ordonnance de 1821 étant, au surplus, abrogée.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens. Le ministre de la guerre ayant refusé de *borner* la troisième zone des servitudes de la place de Verdun, le Conseil d'Etat, saisi de cette affaire, statua comme il suit, le 11 octobre 1833 (Dall., *Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 65) :

(1) La loi disait mieux : *en présence des maires*. L'opération n'est contradictoire qu'entre les deux parties : l'Etat et les propriétaires zoniers.

En ce qui touche la demande faite par la ville de Verdun qu'il soit procédé au bornage de la troisième zone extérieure de la place :

Considérant que l'article 6 de la loi du 17 juillet 1819 prescrit sans exception le bornage des limites des servitudes imposées à la propriété en faveur de la défense, et que, du moment où ce bornage est réclamé comme mesure d'ordre et d'intérêt commun, il doit être effectué, sauf à notre ministre de la guerre à déterminer, dans l'intérêt de la défense, la nature des bornes à planter.....

ART. 1. — Il sera procédé au bornage de la troisième zone des servitudes de la place de Verdun.....

561. — Le décret du 10 août 1853 ordonne (art. 19, 1^{er} alin., et 20, 1^{er} alin.) que les bornages soient exécutés et les procès-verbaux de bornage dressés par les ingénieurs civils et militaires (loi de 1819, art. 6, 2^e alin.) ;

il admet l'officier municipal présent (art. 20, 1^{er} alin.) à consigner ses observations au procès-verbal (loi de 1819, art. 6, 2^e alin.) ;

enfin, il décide (art. 19, 1^{er} alin.) que l'opération du bornage est poursuivie aux frais du gouvernement (1) (ordon. de 1821, art. 23, 2^e alin.).

562. Du dépôt à la mairie du procès-verbal de bornage. — Quand le bornage est terminé, le procès-verbal est déposé à la mairie (2) de la place ou du poste avec le plan d'après lequel le bornage a été effectué et ses annexes. Les pro-

(1) La plantation des bornes peut être fort gênante pour certains propriétaires : des demandes d'indemnité ont été parfois adressées au ministre à ce sujet. Il convient peut-être de les accueillir, en se fondant sur le texte de l'article 19, par cette considération que l'implantation d'une borne ne rentre pas dans les servitudes défensives, mais dans le bornage dont les frais, quels qu'ils soient, doivent être supportés par l'Etat.

(2) Il peut arriver que les zones de servitudes d'un ouvrage s'étendent sur plusieurs communes. Dans ce cas, le dépôt doit avoir lieu, comme le texte l'indique d'ailleurs très clairement, *à la mairie de la place ou du poste.*

priétaires intéressés sont avisés de ce dépôt par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage dans le pays, par exemple, à son de caisse ou de trompe.

A dater de cette notification, ils ont un délai de trois mois pour réclamer « contre l'opération *matérielle* du bornage », c'est-à-dire, contre l'application, sur le terrain, du plan de délimitation des zones, en un mot, contre le travail d'arpentage exécuté sous les yeux des ingénieurs civils et militaires (1).

Le Conseil d'Etat a estimé que la demande tendant à établir qu'un bornage avait compris par erreur une parcelle de terrain dans les zones de servitudes, constituait une réclamation contre l'opération matérielle du bornage (*Chanudet*, 8 février 1864, *Leb.*, p. 114) :

Considérant que le sieur Chanudet soutenait que le bornage auquel il avait été procédé le 22 novembre 1860, en exécution des articles 19 et 20 du décret du 10 août 1853, avait compris par erreur dans la zone des servitudes défensives une parcelle de terrain qui lui appartenait, et qu'il y avait lieu de rectifier ce bornage ; — que cette prétention constituait une réclamation contre l'opération matérielle du bornage dans le sens de l'article 20 du décret du 10 août 1853 ; — Que, dès lors, le conseil de préfecture était compétent pour y statuer.....

563. — L'ordonnance de 1821 (art. 22) prescrivait aussile dépôt du plan à la mairie, mais avant l'opération du bornage. Il n'est pas question, dans l'ordonnance de 1821, de réclamations contre le bornage même. Et pourtant, des erreurs pourraient être commises dans ce travail, et le droit d'obtenir la rectification de ces erreurs était indiscutable. Il y avait donc, du moins en théorie, des réclamations anté-

(1) Le décret spécifie que les zoniers n'ont de réclamations à élever que contre l'opération *matérielle* du bornage pour bien faire entendre que l'établissement du plan de délimitation fondé sur le choix des capitales est un acte souverain d'administration (sauf, bien entendu, le recours pour excès de pouvoir).

rieures au bornage et des réclamations contre le bornage effectué. Le décret de 1853 a simplifié beaucoup cette procédure en n'admettant les propriétaires à réclamer qu'une seule fois, contre le bornage effectué. Il y a avantage pour tout le monde : avantage pour l'Etat, dont l'intérêt est de simplifier et d'accélérer le travail relatif aux zones de servitudes ; avantage pour les propriétaires, qui se rendent bien mieux compte des distances arrêtées par le ministre d'après les bornes réelles que d'après un simple papier.

564. — On remarquera aussi une autre simplification due au décret de 1853 : c'est la faculté, donnée au service du génie, de substituer les convocations collectives, par voie d'affiches, ou à son de caisse ou de trompe, aux convocations individuelles de l'ordonnance de 1821 (art. 21). Ce qui permettait ce changement, c'était la disjonction du travail de délimitation des zones de servitudes d'avec le travail de circonscription de la zone de la fortification, d'une part, et la disjonction, d'autre part, dans le travail de délimitation des zones de servitudes, de la délimitation même d'avec ce qui a trait aux constructions préexistantes. Le titre II du décret de 1853 a trait simplement à la délimitation des zones ; or, l'établissement des zones est un acte qui frappe indistinctement les propriétés, acte collectif de sa nature, comme les lois et les règlements ; dès lors, à quoi bon des notifications individuelles ? C'est pourquoi l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819 a été abrogé à cet égard par l'article 8, 1^{er} alinéa, de la loi du 10 juillet 1851 et remplacé par les dispositions des articles 19, 20 et 21 du décret du 10 août 1853. Les notifications individuelles ont été réservées pour la reconnaissance des constructions préexistantes, où tout est spécial et particulier (déc. de 1853, art. 31, 2^e alin.). Le Conseil d'Etat dit, dans l'arrêt *Amiel* (27 juillet 1883, *Leb.*, p. 705) :

Sur le moyen tiré de ce que le sieur Amiel n'aurait jamais

reçu, conformément à l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819, notification des distances et dimensions fixées pour le plan et l'état descriptif dressés pour la délimitation des zones de servitudes défensives : — Considérant que les dispositions de l'article 9 de la loi précitée ont été remplacées par celles des articles 19, 20 et 21 du décret du 10 août 1853, lesquels portent que les parties intéressées sont appelées par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage à prendre part aux opérations du bornage et que le procès-verbal de bornage, ainsi que le plan de délimitation et ses annexes sont déposés pendant trois mois à la mairie pour que chacun puisse en prendre connaissance ;

Considérant que le requérant n'allègue pas que les formalités ci-dessus rappelées n'aient pas précédé le décret du 22 décembre 1855 qui a homologué les opérations de bornage des zones autour de la place de Perpignan . . .

565.—Devant quelle juridiction les réclamations devront-elles être portées ? Devant la juridiction administrative. Quel tribunal en connaîtra ? Le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat : décret du 10 août 1853, art. 20, 3^e et 4^e alinéas :

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'Etat, après avoir fait faire au besoin, sur les lieux, les vérifications nécessaires par les ingénieurs civils et militaires.

Les réclamants ont le droit d'être présents à ces vérifications et doivent y être dûment appelés. Ils peuvent s'y faire assister par un arpenteur, et leurs observations sont consignées au procès-verbal qui constate l'opération.

Ce n'est pas une attribution, c'est une constatation de compétence que faisait l'ordonnance de 1821 et qu'a faite depuis le décret de 1853 : car, il n'appartient qu'à la loi de changer l'ordre des juridictions. La compétence de la juridiction administrative dans les litiges dont nous parlons résulte suffisamment de la loi du 28 pluviôse an VIII qui attribue au conseil de préfecture les contestations entre l'Etat et les particuliers au sujet des dommages causés par l'exé-

cution ou la présence des travaux publics (le bornage des zones est un travail public.

566. — A l'expiration du délai de trois mois, toute réclamation est désormais irrecevable (1). Quand les réclamations reçues dans le délai sont définitivement jugées, il est évident qu'il doit en être tenu compte, le cas échéant, par des rectifications au plan de délimitation et au procès-verbal de bornage et, bien entendu, par des déplacements de bornes sur le terrain. D'autre part, lorsque le conseil de préfecture a été saisi, régulièrement et dans le délai voulu, d'une réclamation, le fait qu'un décret aurait arrêté et homologué la délimitation *pendente lite* ne met pas obstacle à ce que le conseil de préfecture statue : ainsi en a jugé le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Chanudet*, 8 février 1864, *Leb.*, p. 114.

Considérant que, aux termes des articles 20 et 21 du décret du 10 août 1853, les parties intéressées ont trois mois, à partir de l'avis donné au public du dépôt à la mairie du procès-verbal de bornage, du plan de délimitation et de ses annexes, pour se pourvoir devant le conseil de préfecture contre l'opération matérielle du bornage ; et qu'il doit être statué définitivement sur les réclamations des parties intéressées avant que lesdits plans et procès-verbaux soient homologués et rendus exécutoires par un décret ; qu'il résulte de l'instruction qu'à la date du 13 janvier 1861, le maire de la commune de Neuilly a donné avis au public, par voie d'affiches et autres moyens de publication, du dépôt à la mairie des procès-verbaux de bornage et plans de délimitation de la zone des servitudes de l'enceinte de la ville de Paris sur le territoire de ladite commune de Neuilly ; qu'à la date

(1) L'ordonnance de 1821, article 22, disait la même chose non sans quelque obscurité.

Nous nous demandons si la fixation d'un délai de forclusion par voie d'ordonnance était légitime en 1821. La légalité de cette mesure ne paraît pas moins douteuse en 1853, parce que la loi de 1851 avait laissé au règlement à intervenir le soin de préciser les seules mesures d'exécution et qu'il ne s'agit pas là d'une simple mesure d'exécution.

du 18 mars de la même année, le sieur Chanudet s'est pourvu devant le conseil de préfecture du département de la Seine contre le projet de délimitation proposé ; — Que, dès lors, le conseil de préfecture se trouvait régulièrement saisi de cette réclamation, et que notre décret du 8 mars 1862 (1) ne pouvait pas faire obstacle à ce qu'il statuât sur ladite réclamation.

567. De l'homologation. — Une fois le délai écoulé, les litiges tranchés et les rectifications nécessaires opérées sur le plan de délimitation, ce plan, ses annexes et le procès-verbal de bornage sont envoyés au ministre de la guerre qui les fait homologuer par un décret.

568. — Le décret de 1853 (art. 21, 1^{er} alin.) dispose que aucun changement ne peut être ensuite apporté à ces pièces qu'en se conformant de nouveau à toutes les formalités ci-dessus prescrites,

qui sont : la confection du plan, le bornage, le dépôt du procès-verbal de bornage à la mairie et enfin l'homologation par décret du plan et des pièces qui l'accompagnent. Ce texte était exact sous le régime de la constitution impériale : il ne l'est plus, depuis la chute de l'Empire et la remise en vigueur intégrale de la loi de 1851, qu'en ce qui concerne les réductions des zones de servitudes (art. 6, 2^e alin. de ladite loi), c'est-à-dire, les mesures favorables aux propriétaires zoniers. S'il s'agit, au contraire, d'étendre les servitudes existantes, une disposition législative sera, dans tous les cas, nécessaire (loi de 1851, art. 2, *in fine*).

569. — Une expédition de chacune des pièces soumises à l'homologation est déposée au bureau du génie de la place et une autre expédition à la sous-préfecture, où chacun peut en prendre connaissance (décret de 1853, art. 21, 2^e alin.).

(1) Décret d'homologation des plans de délimitation et procès-verbaux de bornage de la zone des servitudes de l'enceinte de Paris.

Il est d'ailleurs défendu, sous les peines portées par les lois et règlements, aux sous-préfets et à leurs agents, de laisser déplacer les plans dont il s'agit, ni d'en laisser prendre copie ou extrait, par quelque motif ou sous quelque prétexte que ce soit (*ibid.*, 3^e alin.).

Il n'était peut-être pas bien utile d'imposer le dépôt du plan à la sous-préfecture et de l'y tenir à la disposition de tout le monde. Sans doute, il peut arriver que la sous-préfecture soit davantage à proximité des propriétaires que le bureau du chef du génie. Mais, comme il n'y a que le chef du génie qui puisse expliquer le plan avec compétence à ceux qui demandent des renseignements, il semble que l'on a compliqué les choses en obligeant les zoniers à aller, le cas échéant, d'abord à la sous-préfecture pour consulter le plan, ensuite à la chefferie du génie pour obtenir des explications complémentaires. Du reste, les plans déposés dans les sous-préfectures doivent, au moment des hostilités, être transportés dans les bureaux du génie, dès le cas de guerre, si la sous-préfecture est dans une ville ouverte, en cas de siège seulement, si la sous-préfecture est dans une place de guerre (décret du 10 août 1853, art. 21, *in fine*). A quoi bon, pour tous ces motifs, le dépôt dans les sous-préfectures ?

D'autre part, s'il est permis à chacun de prendre connaissance du plan, pourquoi est-il interdit d'en *laisser prendre copie ou extrait, par quelque motif ou sous quelque prétexte que ce soit* ? Une telle faculté pourrait être accordée aux intéressés en la limitant, pour ces intéressés eux-mêmes, à des extraits. Sous cette réserve, l'exercice ne nous en paraît pas compromettant pour la défense nationale. Ce serait tout simplement permettre aux propriétaires d'établir plus aisément la relation des limites de leurs fonds particuliers avec les limites des zones dans lesquelles ces fonds se trouvent englobés. Du reste, l'article 33, relatif aux constructions

préexistantes, ne répète pas, pour le plan déposé à la mairie, la prohibition contenue dans l'article 21 pour le plan déposé à la sous-préfecture.

570. De la délimitation de la zone de la fortification.— Quand on examine la texture du décret de 1853 dans les textes qu'il contient relativement au bornage, on voit de suite que la délimitation des zones de servitudes est l'objet principal de ces textes (titre II, section IV en entier) et que le bornage du terrain militaire formant la zone de la fortification est traité de façon tout à fait secondaire par un simple renvoi, consigné à l'article 25, aux dispositions concernant les zones de servitudes :

ART. 25. — Les prescriptions ci-dessus des articles 19, 20 et 21, concernant le bornage et l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes sont applicables au bornage et à l'homologation du plan spécial de circonscription du terrain militaire formant la zone des fortifications. Ce dernier plan est, au besoin, à l'échelle de un millième et ne donne aucun détail sur les constructions existantes non plus que sur la propriété des terrains ; il peut être fait et homologué par parties.

L'ordonnance de 1821 faisait de même (art. 15) en édictant que le plan de circonscription comprendrait tout le terrain soumis aux servitudes et prohibition et, en outre, tout le terrain militaire tant intérieur qu'extérieur.

L'article 25 du décret de 1853 suffit à son objet. Si nous le critiquons, c'est uniquement pour une question de logique, attendu que le bornage des zones de servitudes dépend nécessairement du bornage de la fortification, tandis que le bornage de la fortification ne dépend nullement du bornage des zones et s'effectue d'une façon tout à fait isolée et indépendante (1).

(1) Les deux bornages n'ont pas le même caractère. Quand il s'agit du terrain militaire, l'Etat intervient à titre de propriétaire. Quand

La loi du 17 juillet 1819 avait marqué l'importance relative de l'une et de l'autre opération en mettant en tête ce qui concerne le terrain militaire :

ART. 2. — Le terrain militaire appartenant à l'Etat, tel qu'il a été défini par la loi du 10 juillet 1791, sera limité par des bornes plantées contrairement avec les propriétaires des terrains limitrophes.

571. — Le décret de 1853 décidant que le bornage du terrain militaire se fait suivant les formes prescrites pour le bornage des zones, il y aura lieu d'observer ce qui a été dit ci-dessus touchant la confection du plan, le bornage, le dépôt du plan et du procès-verbal de bornage à la mairie pendant trois mois, enfin l'homologation du tout.

L'opération aura lieu aux frais du gouvernement qui en prend l'initiative et la direction. C'est contraire au droit commun (C. civ., art. 646) ; mais la loi de 1819 est formelle :

L'opération de ce bornage sera exécutée aux frais du gouvernement (art. 2, 2^e alin.).

SECTION III. — Détermination des constructions préexistantes.

1) *Dans l'intérieur des zones de servitudes.*

2) *Sur l'emplacement de la rue du rempart ou sur le glacis de la fortification.*

1. — CONSTRUCTIONS PRÉEXISTANTES DANS L'INTÉRIEUR DES ZONES DE SERVITUDES.

572. — Le bornage de la zone de la fortification et des zones de servitudes est terminé ; une grande me-

il s'agit des zones de servitudes, l'Etat intervient à titre de puissance publique.

sure d'ordre a été prise ; désormais les riverains de la rue du rempart connaissent exactement les limites de l'alignement, et les propriétaires zoniers, ayant sous les yeux les bornes qui séparent les uns des autres les divers polygones, sont inexcusables s'ils n'observent pas exactement les servitudes imposées en dedans de chacun d'eux.

Il reste encore une mesure d'ordre très délicate à prendre : c'est de déterminer les constructions existant à l'intérieur des zones de servitudes ou en deçà de la rue du rempart et qui sont préexistantes à l'établissement des servitudes.

Pourquoi cette détermination ?

Il y a, à faire cette précision, un double intérêt : intérêt quant à la réparation et à l'entretien des constructions ; intérêt quant aux indemnités à payer si ces constructions sont démolies en cas de guerre.

573.— Nous avons vu, en étudiant les servitudes défensives dans leur ensemble (ci-dessus, n° 527), que toute construction quelconque existant à l'intérieur des zones était soumise à des restrictions pour son entretien. Cela est vrai de toutes les constructions, qu'elles soient préexistantes à l'établissement des servitudes, ou qu'elles aient été édifiées depuis en vertu des tolérances admises par les lois. Néanmoins, les constructions préexistantes sont beaucoup plus favorablement traitées que les autres en ce sens que le fait seul de leur préexistence donne le droit aux propriétaires d'y faire toutes les réparations qu'il leur plaît sans avoir à souscrire la soumission de démolition sans indemnité (décret du 10 août 1853, art. 12, dernier alinéa, ordon. (abrogée) du 1^{er} août 1821, art. 29, 2^e alin.) ; ils sont simplement soumis aux restrictions de l'article 11 du décret de 1853 (art. 25 de l'ordon. de 1821).

574.— L'intérêt principal qu'il y a à faire l'inventaire des constructions préexistantes, c'est que, en temps de guerre,

si l'administration militaire en requiert la démolition pour cause de défense, elle sera tenue de payer un dédommagement.

L'article 33 du titre 1^{er} de la loi de 1791, qui contient, pourrait-on dire, le statut des constructions préexistantes, dispose formellement que

les indemnités prévues par les articles 30, 31 et 32 seront dues néanmoins (1) aux particuliers si, lors de la construction de leurs maisons, bâtiments et clôtures, ils étaient éloignés des crêtes des parapets des chemins couverts les plus avancés, de la distance prescrite par les ordonnances.

Dans ces conditions, il est évident que le moyen de couper court à toute discussion éventuelle lors de l'estimation de la bâtisse démolie, c'est de fixer dès le temps de paix l'existence de cette bâtisse, son état de conservation, ses formes et dimensions.

575. — L'idée de dresser la liste des constructions préexistantes est due à la loi de 1819 (art. 8 et 9). Mais nous avons vu ci-dessus (n° 533) comme quoi la loi de 1851 avait abrogé sagement les dispositions dont il s'agit de 1819, et comme quoi le décret de 1853 avait séparé entièrement le travail relatif aux constructions préexistantes d'avec le travail préalable de délimitation et de bornage de la zone de la fortification et des zones de servitudes.

C'est le titre V du décret de 1853 (art. 30 à 34) qui réglemente le sujet dont nous nous occupons ; il est intitulé *Registres, plans et états descriptifs concernant les constructions préexistantes*,

576. Tout d'abord, l'article 30 nous apprend à quel mo-

(1) Le mot *néanmoins* se comprend si l'on considère que les indemnités dont il est question aux articles 30, 31 et 32 y sont prévues, non en vue de leur allocation, mais uniquement en vue de la renonciation qui doit en être faite. Ce sont des prévisions de renonciation à indemnité.

ment doit être entrepris le travail relatif aux constructions préexistantes ;

ART. 30. — Aussitôt après l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes, ou du plan de circonscription de la zone des fortifications, le chef du génie fait déposer à la mairie de la place (1) un registre coté et paraphé par le directeur des fortifications.

L'article ne fait pas connaître assez expressément la durée du dépôt du registre, c'est-à-dire le délai de forclusion imposé aux intéressés. Toutefois, il n'est pas douteux que ce délai soit de trois mois, car il est dit que le dépôt du registre

est porté à la connaissance des propriétaires par trois publications faites de mois en mois dans les communes intéressées à l'aide d'affiches ou autres modes de publication en usage dans la localité (2).

577. — Le même article 30 spécifie clairement la destination du registre ainsi ouvert ;

Ce registre est destiné à recevoir les déclarations des propriétaires, lesquels doivent affirmer, d'une part, que leurs constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles avant que le sol sur lequel elles se trouvent ne fût soumis aux servitudes défensives, et, de l'autre, qu'elles n'ont fait depuis cette époque l'objet d'aucune soumission de démolition sans indemnité (3)

La signature de chaque propriétaire est légalisée par le maire.

(1) Il peut y avoir des constructions sur plusieurs communes ; néanmoins, il n'y aura qu'un seul registre déposé à la mairie de la place.

(2) La première publication aura lieu le jour même de l'ouverture du registre et invitera les intéressés à s'inscrire dans un délai de trois mois. La deuxième publication, faite un mois après, déclarera qu'il reste encore deux mois pour opérer les inscriptions ; la troisième, qu'il ne reste plus qu'un mois.

(3) L'affirmation très générale demandée aux propriétaires, que leurs

578. — A l'appui de leurs déclarations, les propriétaires produisent leurs titres. Les officiers du génie contrôlent ces titres avec les documents que fournissent les archives de la place et adressent des rapports au ministre de la guerre sur le mérite des déclarations consignées au registre. De deux choses l'une : ou le ministre admet la préexistence des constructions, ou il la conteste.

Si le ministre admet la préexistence, sa décision est transcrite sur le registre en regard de la déclaration et notifiée à chaque propriétaire. Le propriétaire aura dès lors un titre pour se faire indemniser en cas de démolition de sa bâtisse par mesure de défense.

constructions existaient... avant que le sol sur lequel elles se trouvent ne fût soumis aux servitudes défensives, est une bonne formule, qui embrasse tous les cas.

L'ordonnance de 1821 (art. 29, 2^e al.) obligeait le propriétaire à prouver

« Pour les *bâtisses extérieures*, que la dite construction existait, dans
« sa nature et ses dimensions actuelles, avant la publication de l'ordonnance du 9 décembre 1713, ou qu'à l'époque de son érection, elle
« se trouvait à plus de *quatre cent quatre-vingt-sept mètres* de l'un
« des points fixés par l'article 12 ci-dessus. »

C'était moins simple. Assurément, celui qui prouve qu'une construction est antérieure au 9 décembre 1713 prouve qu'elle doit être traitée comme préexistante et non simplement tolérée, puisqu'il est admis que les servitudes défensives ne remontent qu'à cette date. De même, si une construction est édifiée à une époque quelconque dans la troisième zone des servitudes, et qu'elle se trouve ensuite enclavée dans l'une des deux premières zones, par suite d'une extension des servitudes, il est évident qu'il suffira de prouver qu'au moment de son édification, elle était à plus de 487 mètres du rempart pour la faire considérer comme préexistante et non simplement tolérée.

Mais si une construction est implantée au sol, alors qu'il n'existe encore aux alentours aucun ouvrage fortifié, le propriétaire aura simplement à démontrer cette absence de fortifications à l'époque où il a construit. Et comme celui qui prouve le plus prouve le moins, il n'aura pas à démontrer qu'il a construit à plus de 487 mètres de remparts qui n'existaient pas encore. C'est pour ce motif, pour ce dernier cas, que nous préférons à la rédaction spéciale de 1821 la rédaction générale de 1853.

Si le ministre nie la priorité d'existence parce que les pièces produites ne sont pas assez probantes, les particuliers n'en conservent pas moins le droit de saisir les tribunaux (1) à l'effet de faire déclarer par eux cette priorité au moyen d'une interprétation de leurs titres opposée à l'interprétation ministérielle. On suppose que la date de la construction de l'ouvrage fortifié ne fait pas doute.

Et s'il y a doute sur l'époque à laquelle remonte un ouvrage de fortification ? Si, pour fixer cette époque, il y a lieu de s'en tenir à des documents administratifs susceptibles d'interprétations différentes ; à qui devra être demandée l'interprétation souveraine ? La jurisprudence répondait autrefois : au conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (2) ; le décret du 10 août 1853 répond (art. 32,

(1) Les tribunaux ordinaires, la justice civile.

(2) Cela résulte de l'arrêt Levêque, *du 14 décembre 1832* (Dall., *Rép.*, V^o *Place de guerre*, n^o 98 ; *Leb.*, p. 716) qui marque fort bien les fonctions différentes en ces sortes d'affaires des tribunaux administratifs, lesquels disent l'époque de l'établissement des servitudes, et des tribunaux judiciaires, lesquels disent si les constructions privées sont antérieures à cette époque.

Le sieur Levêque, propriétaire à Carentan, avait prétendu que sa maison existait avant la construction des fortifications de cette ville qu'il supposait ne remonter qu'à 1745.

« Vu les plans, mémoires et autres documents extraits des archives
« du dépôt général des fortifications et spécialement : 1^o la lettre du
« maréchal de Vauban du 16 mai 1694, et le plan joint à cette lettre et
« signé du maréchal, desquels il résulte qu'à cette date la place de Ca-
« rentan existait et faisait partie des places de guerre élevées pour
« la défense des côtes et de la presqu'île de la Manche ; 2^o le plan de
« la place de Carentan, du 11 juin 1747, signé du directeur des for-
« tifications Decaux, duquel il résulte que la demi-lune de Saint-Côme
« n'était que projetée, mais que l'enceinte actuelle existait et avait été
« construite en ce point sur la même ligne que l'ancienne enceinte ;

« Considérant que, du fragment de plan et du procès-verbal ci-
« dessus visés, il résulte qu'en prenant pour ligne de départ la nou-
« velle ou l'ancienne enceinte, la maison du sieur Levêque est dans
« la première zone des terrains soumis aux servitudes défensives ;

« Considérant que cette maison est bâtie sur un terrain soumis aux

4^e alin.) : au ministre de la guerre (1), sauf recours au Conseil d'Etat. Le décret du 10 août 1853 paraît avoir bien décidé ; car le ministre est beaucoup mieux renseigné que n'importe quel conseil de préfecture pour déterminer d'après les archives du dépôt des fortifications, la date de la création d'une place forte. Du reste, sous n'importe quel régime, quand une place forte a été créée, qui a demandé cette création ? qui a exécuté la décision prise, sinon le ministre de la guerre ? C'est donc au ministre de la guerre ou à son successeur qu'il convient de s'adresser d'abord pour savoir l'époque de la création d'une place.

579. — Le fait de la préexistence a été reconnu, soit amiablement, soit par voie de justice. Ce n'est pas tout ; il est utile encore, pour faciliter le règlement éventuel des indemnités et surtout le contrôle des réparations qui pourront être autorisées, que les dimensions et la nature des constructions soient fixées. C'est dans ce but que sont dressés le plan parcellaire et l'état descriptif dont il est question à l'art. 32 ; des difficultés peuvent encore s'élever entre les

« servitudes défensives depuis l'ordonnance de 1713 ; que si le sieur
 « Levêque produisait des titres de propriété ou d'autres documents
 « propres à établir l'antériorité d'existence de sa maison, l'appréciation
 « de ces titres devrait être renvoyée aux tribunaux ; mais que le sieur
 « Levêque n'a excipé, devant le conseil de préfecture et devant nous,
 « d'aucun titre ou document de cette espèce ; qu'il est, dès lors, non
 « recevable à réclamer le bénéfice des articles 25 et 29 de l'ordon-
 « nance du 1^{er} août 1821 ;

« Considérant qu'au lieu de juger cette question, le conseil de pré-
 « fecture a statué sur la priorité d'existence et qu'en cela il a excédé
 « sa compétence...

Ainsi, d'après le Conseil d'Etat, le conseil de préfecture aurait dû juger, ce qu'il fait en son lieu et place, la question de savoir si les fortifications de Carentan étaient ou non antérieures à 1713.

(1) Le décret de 1853 a donné sans doute la solution jurispruden-
 tielle de l'époque, basée sur la théorie du ministre-juge.

intéressés et le service du génie pour la rédaction de ces actes ; ce sera le conseil de préfecture qui les tranchera :

ART. 34.— Il est fait, par propriété, un plan parcellaire des constructions reconnues préexistantes et non soumissionnées, avec l'état descriptif de leur nature et de leurs dimensions. Ce plan et cet état sont rapportés, avec le numéro d'ordre, sur un registre tenu en double et signé comme il est dit ci-dessus.

Le conseil de préfecture prononce d'ailleurs, sauf recours au Conseil d'Etat, sur les réclamations auxquelles donnent lieu les plans parcellaires ou les états descriptifs, après avoir fait faire par les ingénieurs civils et militaires, les vérifications qu'il juge nécessaires.

580.— Chaque construction reconnue préexistante a un numéro d'ordre, comme on vient de le voir incidemment à la deuxième phrase de l'article 34. C'est qu'en effet, l'article 33 oblige le chef du génie à indiquer, sur un plan pareil au plan de délimitation,

chacune des propriétés dont les constructions ont fait l'objet de déclarations acceptées par le ministre. Cette indication a lieu sans détail, mais porte un numéro d'ordre.

Ce plan est fait en double expédition, l'un pour la mairie et l'autre pour le service militaire ; il est complété chaque année et signé tous les ans par le maire et par le chef du génie.

L'article prévoit un contrôle annuel du plan. Dans les premiers temps, quand la situation de toutes les bâtisses ne sera pas encore fixée, soit en raison de l'examen difficile des dossiers au ministère de la guerre, soit en raison des instances pendantes, il conviendra en effet d'examiner de temps en temps s'il n'a pas été donné solution à une ou plusieurs affaires depuis la vérification précédente. Mais, une fois tous les litiges solutionnés, le contrôle annuel ne sera plus qu'une simple formalité consistant dans l'apposition de deux signatures.

581. — Le décret de 1853, comme on a pu le remarquer, ne s'intéresse pas à toutes les constructions préexistantes, mais aux seules constructions préexistantes *non soumissionnées* (art. 30 et 34). Si une construction préexistante et non soumissionnée est déclarée sur le registre et reconnue par le ministre, puis qu'elle fasse

plus tard l'objet d'une soumission de démolition sans indemnité, cette circonstance est annotée sur le registre, et l'annotation est certifiée par le chef du génie et par le maire.

De tout ceci ressort à l'évidence cette conclusion que les constructions préexistantes intéressent principalement l'administration militaire à cause des indemnités qu'il faudra payer, le cas échéant, pour leur démolition en temps de guerre.

Mais, comment peut-il se faire qu'une construction préexistante soit soumissionnée avant même son inscription sur le registre ? Et dans quels cas une construction préexistante, déclarée déjà et reconnue comme telle, doit-elle être soumissionnée ?

La réponse est bien simple.

1° J'ai une maison construite en maçonnerie ; un fort, classé, par hypothèse, dans la deuxième série des places, est bâti dans le voisinage de cette maison qui se trouve placée dans la deuxième zone des servitudes. En vertu de l'article 12, 1^{er} alinéa du décret de 1853, j'ai le droit de faire à ma maison toutes les réparations qu'il me plaira, même des travaux confortatifs, sous les seules réserves de l'article 11. Or, supposons que j'aie besoin, contrairement à cet article 11-2°, d'accroître la masse de ma construction. J'en obtiendrai sûrement l'autorisation par mesure de tolérance, en vertu de l'article 8, 2^e alin. Mais, comme en vertu de l'article 28, 2^e alin.,

lorsqu'il s'agit de travaux à des bâtisses existantes, la sou-

mission s'étend à la totalité de la construction et non pas seulement à la partie réparée ou améliorée,

il s'ensuit que, si je tiens à la transformation que je projette, je devrai, avant de la réaliser, renoncer au bénéfice éventuel de toute espèce d'indemnité : c'est la condition même de la tolérance accordée. Dès lors, quand s'ouvrira le registre des constructions préexistantes, je n'aurai rien à déclarer.

2^e Le deuxième cas est facile à imaginer : il suffit de modifier un peu l'espèce précédente en supposant que l'idée d'étendre ma maison ne me vient qu'après que cette maison a été déclarée et reconnue.

On raisonnerait d'ailleurs de même sur une bâtisse en bois qui se trouverait placée, du fait de la construction d'un ouvrage fortifié, dans la deuxième zone des places de la première série.

582.— Ainsi, pour nous résumer, les constructions préexistantes sont l'objet de formalités diverses et assez nombreuses qui en fixent bien le nombre et l'importance :

d'abord, la déclaration du propriétaire sur un registre ; et, en regard d'elle, les diverses attestations ou décisions du maire, du ministre ou des tribunaux ;

sur le même registre, le plan parcellaire et l'état descriptif de la construction ;

enfin, sur un plan pareil au plan de délimitation des servitudes, la figuration de toutes les constructions préexistantes avec un numéro d'ordre pour chacune.

2. — CONSTRUCTIONS PRÉEXISTANTES SUR L'EMPLACEMENT DE LA RUE DU REMPART (LIMITE INTÉRIEURE DE LA ZONE DE LA FORTIFICATION) OU SUR LE GLACIS (LIMITE EXTÉRIEURE).

583. — Le registre des constructions préexistantes doit mentionner non seulement celles qui se trouvent à l'intérieur

des zones de servitudes, mais celles aussi qui, dans la zone de la fortification, débordent la limite intérieure de la rue du rempart. L'article 30 dit en effet que le registre est ouvert

au public pour la consultation du plan de délimitation des zones de servitudes ou du plan de circonscription de la zone des fortifications.

Il faut bien remarquer que si les constructions préexistantes qui débordent la limite intérieure de la rue du rempart sont admises à jouir des mêmes bénéfices que celles des zones de servitudes, il n'en saurait être de même des constructions qui se trouveraient englobées du côté du glacis ; l'administration peut toujours exiger la démolition de ces dernières, car leur présence est une contravention permanente.

Le Conseil d'Etat s'est exprimé sans ambages à ce sujet dans un arrêt rendu le 7 février 1902 contre la *Banque foncière du Jura*, laquelle prétendait à conserver des bâtisses édifiées dans la partie extérieure du terrain militaire :

Considérant que... si, par dérogation à la règle en vertu de laquelle aucune construction particulière ne peut être maintenue sur le domaine public, l'article 24 du décret du 10 août 1853 autorise, sous certaines conditions, les propriétaires de constructions anciennes débordant la limite intérieure de la rue militaire, à conserver la jouissance de ces bâtiments, cette exception n'a été étendue par aucune disposition de loi ou de règlement à des ouvrages anticipant sur la partie extérieure ; qu'il ressort au contraire de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1791 que les possesseurs légitimes de propriétés comprises dans la partie extérieure de la zone des fortifications ne peuvent que faire valoir un droit à indemnité ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la cave et les constructions dont s'agit se trouvent dans la partie extérieure de la zone des fortifications ; qu'ainsi c'est à tort que le Conseil de préfecture s'est fondé sur l'article 24 du décret de 1853 pour décider que ces ouvrages devaient être maintenus (C. E., 7 février 1902, *Leb.*, p. 93).

Que si les propriétaires démontrent leur préexistence, ils démontreront *ipso facto* le droit qu'ils ont eu à une indemnité, au moins à dater de 1791 ; mais l'autorité militaire n'a pas à attendre cette démonstration pour faire opérer la démolition et se mettre en possession effective du terrain sur lequel elles reposent (C. E., 7 février 1902, *Banque foncière du Jura*).

Considérant, à la vérité, que, d'après l'article 15 de la loi du 17 juillet 1819, l'indemnité due à ceux qui sont reconnus possesseurs légitimes de terrains enclavés dans la zone des fortifications doit être acquittée préalablement à la dépossession, et que la Banque foncière du Jura soutient que ses auteurs possédaient légitimement, depuis une époque antérieure à la loi du 10 juillet 1791, la cave et les constructions susmentionnées ;

Mais considérant que cet article 15 a été modifié par la loi du 10 juillet 1851 et par l'ensemble des dispositions du règlement d'administration publique intervenu le 10 août 1853 en exécution de cette dernière loi ; qu'il résulte notamment des articles 30, 31 et 32 de ce règlement que toute construction particulière occupant un terrain compris dans la zone des fortifications, et dont le ministre de la guerre a refusé d'admettre la priorité d'existence, doit être présumée postérieure à l'incorporation du terrain au domaine public militaire et être, par suite, considérée comme indûment édifiée, tant que ses possesseurs n'ont pas fait reconnaître son antériorité par l'autorité judiciaire, suivant la procédure prévue à l'article 32 ;

Considérant que le Ministre de la Guerre n'a point admis que les constructions et la cave dont s'agit fussent antérieures à la mise en vigueur à Besançon de la législation concernant les places de guerre et le domaine public militaire ; que, dès lors, c'est à bon droit que la Banque foncière du Jura a été sommée de démolir ces constructions ainsi que de délaisser cette cave et de supprimer tout accès de sa propriété à la cave ; qu'elle doit, en conséquence, être condamnée à exécuter ces mesures, sauf à elle à se pourvoir ultérieurement, si elle s'y croit fondée, devant la juridiction compétente à l'effet d'établir la priorité d'existence des ouvrages dont s'agit et de faire valoir ses droits à indemnité,

Soit dit en passant, nous ne voyons pas bien en quoi la

loi de 1851 a modifié le principe de l'indemnité préalable de la loi de 1810 rappelé par l'article 15 de la loi de 1819. Nous aimerions mieux dire, comme nous l'avons fait ci-dessus (n° 450) que l'article 20, tit. 1, de la loi de 1791 a exproprié les propriétés comprises dans les limites nouvelles des glacis extérieurs ; que l'autorité militaire a eu dès ce moment le droit de se mettre en possession effective, le principe de l'indemnité préalable n'existant pas encore ; que si, plus tard, dans l'intérieur du glacis, elle a découvert des constructions particulières, elle a eu le droit de les considérer comme contraventionnelles et de les faire démolir sans délai ; qu'en occupant l'assiette de ces bâtisses, elle ne dépossédait pas l'occupant, dont la dépossession a été consommée par la loi de 1791 ; par conséquent, qu'elle n'avait pas à se préoccuper de la règle de l'indemnité préalable ; que si la Banque du Jura possédait en 1791 des constructions que l'article de cette loi a incorporées avec leur sol dans la zone de la fortification, on ne s'expliquait pas qu'elle eût attendu un siècle pour réclamer l'indemnité, qui lui était due ; ou plutôt, qu'il est évident qu'elle a préféré à l'indemnité le maintien des constructions dont l'existence illicite avait échappé jusque-là au service du génie.

Et quand bien même la Banque foncière du Jura ferait reconnaître en justice que les constructions étaient antérieures à 1791, comment pourrait-elle faire revivre un droit de créance qui s'est ouvert, en la personne de ses auteurs, à cette même date de 1791 ?

Nous estimons même que les articles 30 à 34 du décret de 1853 ne concernent pas des constructions préexistantes illicites comme étaient celles de la Banque foncière du Jura ; le registre n'est pas ouvert pour recevoir des déclarations relatives à de telles constructions ; si un propriétaire voulait en déclarer de telles, le service du génie lui ferait re-

marquer que ses bâtisses doivent disparaître et qu'elles n'ont pu que lui ouvrir un droit à indemnité.

Aussi, tout en donnant notre assentiment complet au dispositif de l'arrêt du 7 février 1902, sommes-nous obligés de faire des réserves en ce qui est des considérants.

584. — Puisque les constructions qui débordent la limite intérieure de la rue du rempart sont portées au registre des constructions préexistantes, c'est donc que l'administration de la guerre est dans l'obligation d'en payer la valeur, et non pas seulement le prix du sol, le jour où elle en requerra la démolition. Quand donc les particuliers ne recevront-ils, pour toute indemnité, que le prix du sol, suivant l'article 24, 3^e alinéa, du décret de 1853 ? dans tous les cas où les constructions disparaîtront sans intervention de l'autorité militaire.

SECTION IV. — Des servitudes générales qui grèvent les trois zones et qui sont les servitudes uniques de la troisième.

585. Des servitudes de chaque zone en particulier. Division du sujet. — Il semble que nous devrions traiter ce sujet en trois articles qui se succéderaient dans l'ordre des zones elles-mêmes : première zone, deuxième zone, troisième zone. Cependant, nous ferons une légère interversion à cet ordre vulgaire et commencerons par les servitudes de la troisième zone, par le motif que ces prohibitions, qui sont les seules à grever la troisième zone, grèvent aussi les deux premières en s'ajoutant à celles qui leur sont particulières. Ce sont des servitudes générales ; il convient de les considérer tout d'abord.

Ensuite, nous étudierons le régime des servitudes des deux premières zones, mais sans mettre, entre ces deux zones, des cloisons étanches qui n'existent pas en réalité ; c'est-à-dire que nous ferons l'étude de ces deux zones si-

multanément. On peut dire en effet qu'elles se ressemblent plus qu'elles ne diffèrent ; ce qui fait la deuxième zone, c'est l'adoucissement des prohibitions de la première par certaines tolérances ; nous ferons ressortir soigneusement cette unique différence et, pour nous épargner des redites, nous verrons ensemble les points communs.

1. — DU DÉPÔT DES DÉCOMBRES.

586. — Nous avons déjà parlé des prohibitions qui ont trait au dépôt des décombres et à l'établissement de chemins, levées, chaussées ou fossés dans le rayon des servitudes des places de guerre. Les lois et ordonnances ayant statué à part sur le dépôt des décombres, nous ferons de même dans notre examen.

587. Les textes.— C'est l'ordonnance du 7 février 1744 qui la première défendit qu'aucune personne pût faire transporter des décombres ailleurs que dans les lieux indiqués par l'ingénieur militaire de la place. Mais, jusqu'à quelle distance serait-on obligé de demander à l'ingénieur militaire la désignation de l'emplacement ? Jusqu'à 250 toises, c'est certain. Mais au delà ?

L'ordonnance du 10 mars 1759 reproduisit la défense sans la préciser.

La loi de 1791 décida que l'obligation de demander un emplacement pour le dépôt des décombres s'étendait jusqu'à 500 toises de la place :

ART. 31. — Les décombres provenant des bâtisses et autres travaux civils et militaires ne pourront être déposés à une distance moindre de 500 toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés des places de guerre, si ce n'est dans les lieux indiqués par les agents de l'autorité militaire ; exceptant de cette disposition ceux des détrimens qui pourraient servir d'engrais aux terres, pour les dépôts desquels les particu-

liers n'éprouveront aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser.

588. — Le règlement du 22 germinal an IV concernant la garde et la conservation des places de guerre rappelle la disposition de 1791, mais il y ajoute quelque chose, car il vise non plus seulement les décombres, mais les décombres *ou autres objets* :

ART. XVII. — Dans toutes les places ou postes de guerre, les particuliers qui auront des décombres ou autres objets à déposer hors des postes et enceintes desdites places, seront tenus d'en prévenir l'officier du génie en chef, et de les conduire dans les lieux qu'il indiquera. En cas de contravention, lesdits décombres ou autres objets seront transportés, aux frais du propriétaire, dans les lieux indiqués par le chef du génie, à moins qu'ils ne l'aient été à plus de cinq cents toises des glacis de la place, conformément aux articles XXIX, XXX et XXXIV du tit. 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791 (vieux style).

Le règlement impérial du 24 décembre 1811 relatif à l'organisation et au service des états-majors des places prescrit (art. 72) au commandant d'armes de veiller

à ce qu'il ne soit fait, dans le rayon d'attaque de la place . . . ni . . . dépôts de terres et décombres, quels qu'en soient l'objet et la nature...

L'ordonnance du 1^{er} août 1821 répète les textes précédents en variant un peu la formule :

ART. 4. — Dans l'étendue de *neuf cent soixante-quatorze mètres* (cinq cents toises) autour des places de guerre et de *cinq cent quatre-vingt-quatre mètres* (trois cents toises) autour des postes militaires... les décombres provenant des bâtisses et autres travaux quelconques ne pourront être déposés que dans les lieux indiqués par les officiers du génie. Sont exceptés de cette disposition ceux des détrimens qui pourraient servir d'engrais aux terres, et pour les dépôts desquels les particuliers n'éprouveront aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser.

Voilà le meilleur texte, et le plus clair, concernant la servitude dont nous parlons. Car l'article 9 du décret du 10 août 1853, tout en le copiant presque *in extenso*, en a changé malencontreusement le début et a dit :

ART. 9. — Dans la troisième zone de servitudes des places et postes... les décombres, etc...

Cette rédaction donnerait à penser que la servitude dont il s'agit n'existe que dans la troisième zone, c'est-à-dire entre 250 et 500 toises, alors qu'en réalité, elle grève l'étendue entière des zones de prohibition.

Les services locaux du génie s'y sont parfois trompés et ne sont pas sans excuse.

589. Est-ce bien une servitude ? — Tels sont les textes. Après en avoir pris connaissance, il convient d'observer tout d'abord que la prohibition relative au dépôt des décombres n'est proprement une servitude que pour ceux qui possèdent des terrains dans l'intérieur des zones. Mais la plupart du temps ceux qui conduisent des matériaux hors des remparts ne possèdent pas de propriété suburbaine ; leur unique préoccupation est de savoir où se trouvent les décharges publiques. Par conséquent, il appartient à l'autorité civile de s'entendre avec l'autorité militaire pour fixer dans un terrain vague le lieu des décharges publiques, qui sera souvent un chemin creux à remblayer, une fondrière à combler. L'obligation où seront les particuliers de se conformer à la décision prise par les autorités, constituera à leur égard non une servitude, mais une mesure de police.

590. Autour des postes. — On a pu douter, entre 1791 et 1821, de l'étendue de la servitude de dépôt autour des postes en raison du laconisme de l'article 34 de la loi de 1791, qui ne parle que d'une seule distance, celle de 500 toises. Ce laconisme pouvait paraître d'autant plus singulier, que l'article 29 relatif à la prohibition des fossés, levées ou chaussées,

spécifie nettement qu'elle n'aura d'effet que jusqu'à 300 toises autour des postes. Pourquoi cette différence ? Est-ce que, pour le dépôt des décombres uniquement, les zones des postes seraient étendues à 500 toises ? Il n'y a à cela aucun motif plausible ; le dépôt des décombres n'est pas plus dangereux au delà de 300 toises que les fossés, levées et chaussées.

Ou bien, serait-ce que, pour les postes, il n'existerait pas de servitudes de dépôt ? Ce serait encore plus déraisonnable que l'hypothèse précédente ; car, il faudrait laisser les particuliers entasser leurs matériaux jusque sous les remparts.

Le plus simple était d'admettre qu'il y avait une imprécision dans l'article 34. C'est ce que fit l'ordonnance de 1824 qui, tenant compte de l'esprit de la loi plutôt que de son texte, a décidé (art. 4) que le dépôt des décombres était soumis à réglementation dans une étendue de 584 mètres (300 toises) autour des postes militaires.

591. Objet de la prohibition. — Ce qu'il est important d'élucider, c'est de savoir quel est l'objet de la prohibition de dépôt. Les anciennes ordonnances et la loi de 1791 ne parlent que de *décombres*, c'est-à-dire des divers matériaux de démolition. Le règlement du 22 germinal an IV parle de *décombres et autres objets*. Le règlement du 24 décembre 1811 défend les dépôts *de terres et décombres, quels qu'en soient l'objet et la nature*. Mais les deux règlements de l'an IV et de 1811 pouvaient-ils étendre la loi de 1791 quant à son objet ?

Supposez un marchand de bois ou de charbons, un entrepreneur, qui ne trouvent pas aisément, dans une ville enserrée par des murs, un emplacement suffisant pour entreposer leurs marchandises ou matériaux, et qui veulent se servir de terrains situés en dehors des murs. Si vous le leur défendez, vous leur portez un préjudice considérable.

Et pourtant, malgré les textes restrictifs que nous avons cités, la jurisprudence paraît avoir étendu de tout temps la servitude de dépôt, non seulement aux décombres, mais aux matériaux quelconques susceptibles, par leur entassement, de fournir un couvert à l'ennemi.

Le législateur, dit M. Delalleau, a considéré l'effet et non la matière.

Le mot est ingénieux, mais ne complète pas le texte de la loi qui est manifestement insuffisant.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat a considéré (ordon. du 28 juillet 1824) qu'un dépôt de houille et de cendres fossiles fait dans la première zone de la place de Cambrai constituait une contravention à l'article 34 de la loi du 10 juillet 1791. De même, il a été décidé qu'un dépôt de bois de menuiserie, s'évacuant journellement, était de ceux que la loi prohibe dans les trois zones de servitudes (affaire Fisson, à Carignan ; C. E., 13 novembre 1835, *Leb.*, p. 626).

Le conseil de préfecture s'était fondé, pour renvoyer le sieur Fisson de la plainte, sur ce que, ses bois s'évacuant journellement, leur dépôt momentané ne pouvait pas être considéré comme un dépôt de la nature de ceux défendus par les lois. Pourvoi du ministre de la guerre.

LOUIS PHILIPPE, etc.

Vu les lois des 10 juillet 1791 et 17 juillet 1819 ;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ;

Considérant que, du procès-verbal ci-dessus visé, il résulte que les dépôts dont il s'agit ont été faits sur le terrain militaire intérieur et extérieur du poste de Carignan ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34, titre I^{er}, de la loi du 10 juillet 1791, et de l'article 4 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, tous les dépôts, à l'exception des détrimens pouvant servir d'engrais aux terres, sont prohibés dans les trois zones de servitudes, et à plus forte raison, sur le terrain militaire ; — Que, dès lors, en renvoyant le sieur Fisson des fins du

procès-verbal dressé contre lui le 11 mai 1833, le conseil de préfecture a fait une fausse application de la loi et de l'ordonnance ci-dessus visées :

ART. 1^{er}. — L'arrêté du conseil de préfecture du département des Ardennes, du 19 décembre 1833, est annulé.

ART. 2. — Le sieur Fisson fera enlever, si fait n'a été, les dépôts qui font l'objet du procès-verbal du 11 mai 1833, dans le délai d'un mois, à partir de la signification de la présente ordonnance . . .

592. — Bien entendu, si l'officier du génie estime qu'il ne se trouve dans toute l'étendue des zones aucun endroit susceptible de recevoir des dépôts de matériaux sans danger pour la défense, les particuliers ne pourront utiliser leurs terrains à cet effet et devront aller au delà de 974 mètres. Il en sera de même des décharges publiques, si le génie estime qu'il n'y a dans le rayon de 974 mètres aucun terrain vague qui puisse y être employé : les communes devront rechercher une place en dehors des zones (ci-dessous, n° 597).

593. Exception (engrais). — Une exception est faite à la servitude de dépôt, et c'est en faveur de l'agriculture. La loi ne défend pas de fumer les terres, elle permet au contraire d'y répandre de l'engrais pourvu qu'on ne le mette pas en tas :

. . . Exceptant de cette disposition ceux des détriments qui pourraient servir d'engrais aux terres, pour les dépôts desquels les particuliers n'éprouveront aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser.

Les particuliers n'éprouveront aucune gêne en ce sens qu'ils pourront fumer leurs terrains dans toute leur étendue ; ils éprouveront une gêne en ce sens qu'ils seront forcés, en amenant le fumier, de l'épandre immédiatement, tandis que, dans bien des pays, les cultivateurs disposent l'engrais par tas régulièrement espacés et ne l'épandent que

plus tard. C'est ce que défend l'article 34, en sorte que, dans la permission qu'il accorde, il se trouve encore une légère restriction, ce qui est toujours une servitude.

594. — Que faut-il entendre par le mot *détriments*? Nous croyons que ce vocable est générique et désigne toute espèce de détritüs et de résidus qui se trouvent dans la nature et qui n'ayant plus la capacité d'utilisation des matériaux dont ils proviennent, ne sont plus aptes qu'à la corruption et à la fumure des terres : telles principalement les pailles pourries et la fiente des animaux.

595. **Jurisprudence.** — Trois particuliers avaient cru pouvoir, dans la troisième zone des servitudes de la place du Havre, combler de petites criques avoisinant leurs propriétés et où croupissaient des eaux dormantes et infectes. Poursuivis devant le conseil de préfecture par l'autorité militaire, ils représentèrent que la suppression des criques en question avait été approuvée et même prescrite par les autorités locales comme une mesure sanitaire lors de l'invasion du choléra. Le conseil de préfecture les renvoya des fins de la poursuite. Mais le Conseil d'Etat n'admit point que cet intérêt de salubrité dispensât les intéressés de l'autorisation habituelle :

LOUIS-PHILIPPE, etc ..

Vu la loi du 8-10 juillet 1791, celle du 17 juillet 18-19, l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la loi du 8-10 juillet 1791 susvisée, il est interdit, dans le rayon de 500 toises (974 mètres) de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés des places de guerre, de déposer aucuns décombres dans des lieux autres que ceux indiqués par les agens de l'autorité militaire ; — Qu'il résulte du procès-verbal susvisé du garde du génie des fortifications du Havre, que le sieur Bachelet a fait remblayer, au moyen de terres ou décombres et sans autorisation desdits agens, une crique située le long de sa propriété et

comprise dans les limites prohibées de la dite place ; — Qu'ainsi c'est à tort que le conseil de préfecture n'a point ordonné la répression de cette contravention ;

ART. 1^{er}. — L'arrêté du conseil de préfecture de la Seine Inférieure, du 15 février 1833, est annulé.

ART. 2. — Le sieur Bachelet sera tenu de rétablir, sur la notification de la présente ordonnance, la crique située le long de sa propriété et par lui comblée (6 avril 1836. — Ministre de la guerre c. Bachelet).

Deux ordonnances identiques furent rendues à la même date contre les sieurs Lecadre et Massieu, *Recueil Lebon*, 1836, p. 159).

596. — Citons encore, parmi les arrêts du Conseil d'Etat relatifs à ce sujet :

1° (C. E., 10 juil. 1833, *Ville de Sedan* ; Dalloz, *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 83).

... Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la loi du 10 juillet 1791 et de l'article 4 de l'ordonnance royale du 1^{er} août 1821, tous les dépôts ont été prohibés d'une manière générale dans l'étendue des trois zones de servitudes...

2° (C. E., 20 déc. 1836, *Nel, Leb.*, p. 543 ; Dalloz, *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 110).

Considérant qu'il résulte du procès-verbal du 24 mai 1830 et de l'aveu du sieur Nel qu'il a fait sur son terrain, et sans autorisation, dans le rayon prohibé, des excavations et des dépôts de briques, et qu'il a ainsi doublement contrevenu aux articles 29 et 34 de la loi du 10 juillet 1791 et à l'article 4 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821...

597. — Une question subtile se pose : le ministre de la guerre a-t-il le droit d'interdire absolument un dépôt de matériaux qu'on lui propose, s'il le trouve dangereux pour la défense de la place, ou son pouvoir est-il limité au droit de mettre des conditions à son autorisation ? Du côté opposé, les pro-

priétaires ont-ils un droit absolu à déposer des matériaux, quitte à s'entendre avec le ministre ? Le Conseil d'Etat, après des conclusions très énergiques de M. Faré, commissaire du gouvernement, s'est prononcé pour le pouvoir discrétionnaire et absolu d'interdiction accordé par les lois au ministre (7 avril 1865, *Compagnie des magasins généraux de Bercy*, *Leb.*, p. 422) :

Vu les requêtes..... pour la Compagnie des magasins généraux de Bercy... ledit pourvoi fondé sur ce qu'aux termes des lois et décrets sur les servitudes militaires, le ministre de la guerre n'a pas un pouvoir discrétionnaire de refuser ou d'accorder les autorisations d'établir des remblais et des dépôts, mais qu'il peut seulement se concerter avec les propriétaires des terrains sur l'alignement et la position de ces remblais et de ces dépôts ;.....

Considérant que la Compagnie des magasins généraux de Bercy a demandé l'autorisation d'exécuter certains remblais, conformément au plan joint à sa demande, et d'établir des dépôts permanents de charbons de deux à trois mètres de hauteur sur des terrains compris dans la zone des servitudes militaires autour des fortifications de la ville de Paris ; — Que le ministre de la guerre, en déclarant par sa lettre, en date du 8 juin 1864, qu'il ne consentait pas à l'établissement de remblais et de dépôts dans les conditions indiquées par la demande de la Compagnie, n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui appartenaient en vertu des lois et règlements ci-dessus visés ;

Art. 1^{er}. — La requête de la Compagnie des magasins généraux de Bercy est rejetée.

2. — DES CHEMINS, FOSSÉS, LEVÉES ET CHAUSSEES.

598. Les textes. — Comme la servitude de dépôt, la servitude interdisant les chemins, levées, chaussées et fossés dans toute l'étendue des zones de servitudes, remonte à l'ordonnance du 7 février 1744 (art. 66 ; voir ci-dessus, n° 484). Cette servitude est reproduite dans les ordonnances des 10 mars 1759 (art. 96), 1^{er} mars 1768 (art. 2), 31 décembre 1776 (art. 27). Enfin, l'article 29 de la loi de 1791 dit :

ART. 29. — Il ne sera fait aucun chemin, levée ou chaussée, ni creusé aucun fossé dans l'étendue de 500 toises autour des places et 300 toises autour des postes militaires, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec l'autorité militaire.

Le règlement du 22 germinal an IV et le règlement du 24 décembre 1811 se réfèrent aux prescriptions ci-dessus. Par contre, l'ordonnance du 1^{er} août 1821, après avoir reproduit le texte de 1791, y ajoute ce qui suit :

et d'après ce concert, notre ministre de la guerre déterminera et au besoin nous proposera de déterminer les conditions auxquelles ces divers travaux devront être assujettis, dans chaque cas particulier, afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

Le décret du 10 août 1853 détaille la liste des travaux défendus en principe et insiste sur la nécessité de l'autorisation ministérielle ou de l'autorisation par décret :

ART. 9. — Dans la troisième zone de servitudes des places et des postes, il ne peut être fait aucun chemin, aucune levée, ni chaussée, aucun exhaussement de terrain, aucune fouille ou excavation, aucune exploitation de carrière, aucune construction au-dessous du niveau du sol, avec ou sans maçonnerie, enfin aucun dépôt de matériaux ou autres objets (1), sans que leur alignement et leur position n'aient été concertés avec les officiers du génie, et que, d'après ce concert, le ministre de la guerre n'ait déterminé ou fait déterminer par décret les conditions auxquelles les travaux doivent être assujettis dans chaque cas particulier,

(1) Pourquoi parler ici de la servitude de dépôt à laquelle l'alinéa suivant est tout entier consacré ? De deux choses l'une : ou les dépôts peuvent être autorisés par le service local du génie, ou ils doivent être autorisés par le ministre ou par décret, mais on ne conçoit pas pourquoi l'autorisation ministérielle ou par décret serait nécessaire quand il s'agit du *dépôt de matériaux ou autres objets* et qu'il suffise d'une entente avec le service local pour le *dépôt des décombres*.

Il y a ici probablement un vice de rédaction.

afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

599. Jurisprudence.— La jurisprudence applique énergiquement les prohibitions de la loi de 1791 relatives aux chemins, levées et chaussées. En 1832, procès-verbal fut dressé contre quatre citoyens de la ville du Havre prévenus d'avoir, dans le rayon prohibé, élevé avec des décombres et du galet, des rampes à l'effet d'accéder de leurs propriétés à une route voisine. Le conseil de préfecture déclara qu'ils avaient en effet contrevenu aux règlements sur les servitudes militaires en exécutant les rampes sans autorisation, et pour ce fait il les condamna aux frais du litige ; mais il estima que les remblais effectués ne constituaient ni dépôts de décombres, ni chemins ou chaussées susceptibles de nuire à la défense de la ville, et n'ordonna point la répression des contraventions. Le ministre de la guerre estima, au contraire, que les travaux exécutés pouvaient avoir une grande influence sur la défense du Havre, parce que, s'ils se multipliaient, ils paralyseraient l'inondation de la partie Nord-Est de la place. Le Conseil d'Etat statua ainsi qu'il suit :

LOUIS-PHILIPPE, etc.

Vu la loi du 8-10 juillet 1791, celle du 17 juillet 1819, l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ;

Considérant qu'aux termes des articles 29 et 34 de la loi du 8-10 juillet 1791 susvisée, il est interdit dans le rayon de 500 toises (974 mètres) de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés des places de guerre, de déposer aucuns décombres dans les lieux autres que ceux indiqués par les agens de l'autorité militaire, ni de faire aucun chemin, levée ou chaussée sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec lesdits agens ; — Qu'il résulte du procès-verbal susvisé du garde du génie que le sieur Taupin a fait déposer, sans l'autorisation des susdits agens, des décombres formant une rampe sur le terrain dont il est locataire dans le rayon prohibé de la place

du Havre ; — qu'ainsi, c'est à tort que le conseil de préfecture n'a point ordonné la répression de cette contravention ;

ART. 1^{er}. — L'arrêté du conseil de préfecture de la Seine-Inférieure du 13 février 1833 est annulé.

ART. 2. — Le sieur Taupin sera tenu d'enlever, sur la notification de la présente ordonnance, les décombres formant rampe et qu'il avait fait déposer sur le terrain dont il est locataire

(6 avril 1836. — *Min. de la guerre c. Taupin, Leb.*, p. 161.)

Deux décisions identiques furent rendues à la même date contre les sieurs Dubosq et Varin (*Lebon*, p. 159-160) ; une quatrième enfin, contre le sieur Frapart (*Lebon*, p. 160), laquelle comporte quelques variantes sans intérêt.

En somme, outre les dépôts, il y trois sortes de travaux qui ne peuvent être exécutés sans autorisation : les chemins et chaussées ; les levées et exhaussements de terrains ; les fossés (loi de 1791, art. 29), fouilles ou excavations, exploitations de carrières, constructions au-dessous du niveau du sol. Le décret de 1853 veut, pour ces trois sortes de travaux, au moins l'autorisation ministérielle. Seuls les dépôts de *décombres* peuvent avoir lieu avec la simple permission de l'ingénieur militaire local ; nous avons critiqué cette disposition spéciale (n° 598, en note).

3. — DES CONSTRUCTIONS EN TROISIÈME ZONE.

600. — Les lois et ordonnances ne parlent pas des constructions de maisons dans la troisième zone ; et pourtant, il semble bien que l'on ne puisse en édifier sans demander l'alignement et obtenir l'autorisation. Là où il est interdit de faire aucune fouille ou excavation, comment pourrait-on librement creuser et maçonner les fondations d'une maison ? Là où les dépôts de matériaux sont interdits, comment amener des matériaux de construction et les mettre en œuvre ?

C'est donc par *a fortiori* qu'il faut conclure à la nécessité d'un alignement et d'une autorisation, en ce qui concerne les maisons de la troisième zone.

601. — Les chemins et chaussées ; les levées, exhaussements de terrains, dépôts de matériaux ; fouilles et excavations, sont considérés par le décret de 1853 comme des travaux nécessitant une permission spéciale et comportant démolition sans indemnité, en cas de guerre :

ART. 27. — Nuls travaux nécessitant une permission spéciale (art. 9) ne peuvent être commencés qu'après l'accomplissement des formalités suivantes :

3° Soumission par laquelle le propriétaire s'engage à remplir les conditions imposées et à démolir sa construction sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8. . . .

Cette démolition sans indemnité consisterait probablement à détruire et à rendre inutilisables les chemins et chaussées ; à abattre les levées de terre, à aplanir les terrains surélevés, à enlever les matériaux ; à combler les fossés et excavations.

Mais une telle destruction sans indemnité est-elle légale ? Quand on lit attentivement les articles 29 et 34 de la loi de 1791, la seule loi qui ait traité des servitudes générales dont nous parlons, on s'aperçoit qu'il est question seulement d'*alignement* et de *position*. Dès lors, l'article 9 du décret de 1853 n'a-t-il pas ajouté à la loi, en décidant que le ministre de la guerre pourrait ajouter à l'alignement et à la position d'autres conditions particulières ? Et l'article 27 du même décret n'a-t-il pas davantage encore ajouté à la rigueur de la loi en obligeant les intéressés à souscrire l'engagement de démolir sans indemnité ?

602. — Mais où l'illégalité du décret est manifeste, c'est à propos des maisons de la troisième zone. Nous avons déduit ci-dessus que ce qui était exigé pour des travaux moins

dres l'était nécessairement pour des édifices ; par conséquent, si je construis en troisième zone, à une distance de la place variant de 487 à 974 mètres, je devrai souscrire la soumission de démolir sans indemnité, le cas échéant.

La loi de 1791 exigeait-elle cette dure condition ? Nullement. L'article 30 (places de 1^{re} et de 2^e classe) fixe une distance prohibée (250 toises = 487 mètres) pour les constructions en maçonnerie et dit que celles qui seraient autorisées pour cause d'utilité publique « à une distance moindre que celle prohibée par le présent article » devraient être démolies sans indemnité, le cas échéant. Donc, les constructions en maçonnerie placées au delà de la distance de 250 toises = 487 mètres, ne seront pas soumises au même régime.

L'article 31 à son tour impose la démolition sans indemnité pour les bâtisses en bois ou en terre ; pour celles seulement, à notre avis, qui sont dans la limite de prohibition de l'article 30 (dont l'art. 31 n'est qu'une simple continuation). En effet, comment admettre logiquement que l'article 31 vise des bâtisses en bois sises au delà de 250 toises et leur impose la démolition sans indemnité, alors que l'article 30 ne l'impose pas aux bâtisses en maçonnerie sises semblablement et ne se préoccupe que de celles qui sont à l'intérieur des 250 toises ?

On ne peut donc rien tirer des articles 30 et 31 de la loi de 1791 pour justifier l'article 27 du décret de 1853.

Mais le texte le plus clair à ce sujet, c'est l'article 32 de ladite loi relatif aux places de troisième classe et aux postes militaires, ainsi conçu :

ART. 32. — Le cas arrivant où ces places et postes seraient déclarés dans l'état de guerre, les démolitions qui seraient jugées nécessaires, à la distance de 250 toises et au-dessous de la crête des parapets des chemins couverts et des murs de clôture, n'entraîneront aucune indemnité pour les propriétaires.

C'est net : les démolitions qui seraient jugées nécessaires

à la distance de 250 toises et au-dessous. D'où il suit nécessairement que les démolitions au delà de 250 toises comporteront indemnité.

C'est le décret de 1853 qui a ainsi aggravé les dispositions de la loi de 1791. L'ordonnance de 1821 était restée dans les limites du pouvoir réglementaire et n'avait pas empiété sur les attributions du législateur.

603.— Si avant de construire une maison dans la troisième zone, je dois souscrire la soumission de démolir sans indemnité, je devrai donc inscrire sur le registre des constructions préexistantes les maisons que je possédais au même endroit avant l'établissement des servitudes ? Certainement oui, dans le système du décret de 1853, pour avoir droit à indemnité du fait de la démolition de ces maisons en temps de guerre. Car l'article 38, 3^e alinéa, du décret ne distingue pas entre les deux premières zones et la troisième.

Au contraire, dans le système de la loi de 1819, on n'avait considéré comme constructions préexistantes que celles qui se trouvaient à l'intérieur des deux premières zones. Toutefois, il faut reconnaître que l'article 8 de la loi semble défavorable à cette interprétation, puisqu'il dispose d'une façon vague que

les bâtiments, clôtures et autres constructions *existant en dedans des limites déterminées ci-dessus* (1), ainsi que toutes les bâtisses et constructions qui seront faites en vertu des exceptions ci-dessus déterminées, seront aussi rapportés avec un numéro d'ordre sur ledit plan de circonscription.

Mais l'ordonnance de 1821 décida explicitement en son article 17 que les seules constructions à rapporter sur le

(1) *Limites déterminées ci-dessus* est une expression obscure, la loi de 1819 ne déterminant réellement qu'une seule limite, celle de la première zone, qu'elle porte de 100 toises à 250 mètres, et se référant pour le surplus à la loi de 1791.

plan de circonscription sont celles qui se trouveront renfermées dans les deux premières zones :

ART. 17. — Les bâtiments, clôtures et autres constructions, *existant en dedans des deux premières limites*, ainsi que toutes les bâtisses et constructions qui seront faites en vertu des autorisations ou des exceptions ci-dessus spécifiées, seront rapportés, avec un numéro d'ordre, sur le dit plan de circonscription.

604. — Il est évident que si la loi de 1791 permet, comme nous le croyons, de construire en toute liberté dans la troisième zone, elle permet de restaurer tout aussi librement.

SECTION V. — Des servitudes dans les deux premières zones et des tolérances de la première zone en particulier.

605. Considérations sur la condition respective des première et deuxième zones. — Après avoir traité des servitudes qui grèvent l'ensemble des terrains soumis aux prohibitions légales, nous allons revenir à la limite du glacis et de là considérer la condition des terrains qui commencent à cette limite et vont jusqu'à une distance de 487 mètres (250 toises).

L'ordonnance de 1713 avait frappé indistinctement ces terrains de la servitude *non ædificandi* : dans l'étendue de 250 toises, ni maisons ni clôtures *en maçonnerie* ; permission unique de bâtir un cabaret à chaque entrée de la place et à la distance de 200 toises.

Cette prescription ne constituait qu'une seule zone.

606. — La division de cette bande de terrain de 250 toises en deux zones résulte de la loi du 10 juillet 1791 (art. 31 et 32) : désormais, il y aura une première zone, la plus proche de la fortification, et une deuxième zone, située du côté de la campagne. Ce n'est pas que la loi de 1791 ait institué des

servitudes particulières pour chacune des zones ; non, en principe, les prohibitions sont les mêmes pour les terrains jusqu'à la distance de 250 toises ; mais, des tolérances sont accordées, sous certaines conditions et à partir de la distance de 100 toises. En un mot, la deuxième zone est constituée, dans sa condition particulière, par une atténuation des servitudes rigoureuses qui grèvent la première sans aucun tempérament. Quand on passe de la première zone dans la deuxième, on ne trouve donc pas un changement aussi radical dans la condition de la propriété que quand on passe de la deuxième zone dans la troisième. En effet, si vous franchissez la limite de la deuxième zone pour entrer dans la troisième, vous vous trouvez en terrain libre, à part quelques sujétions générales que vous aviez déjà connues dans les deux premières zones. Au contraire, si vous passez de la première zone dans la deuxième, vous restez, en principe, sous le régime le plus rigoureux ; sans doute, vous pouvez maintenant solliciter et obtenir l'autorisation d'élever certaines constructions ; mais n'ayez pas d'illusion ; de si graves réserves vous seront imposées que peut-être vous préférerez ne pas user des tolérances et vous comporter en seconde zone comme si vous étiez dans la première.

607. Division. — Ce que nous avons à dire touchant la première zone sera réparti en trois chefs ; il sera question d'abord des servitudes qui grèvent les deux premières zones, lesquelles sont, à proprement parler, les servitudes défensives ; puis, des exceptions admises, même en première zone, à la rigueur de ces prohibitions ; enfin, de la condition des constructions existantes. Il a été traité ailleurs de l'étendue de la première zone (Section I du présent chapitre).

1. — DES SERVITUDES QUI GRÈVENT LES DEUX PREMIÈRES ZONES.

608. L'ancien régime. — Comme nous l'avons déjà dit plusieurs fois, la principale servitude qui grève les terrains voisins des places de guerre jusqu'à 487 mètres, c'est la servitude de ne pas bâtir. L'ordonnance de 1713 défendit seulement de bâtir en maçonnerie ; et comme, en pareille matière, tout ce qui n'est pas défendu doit être réputé permis, il a été permis entre 1713 et 1791 de bâtir en bois et en terre tout autour des fortifications, ce qui était une grave imprudence et une lacune très regrettable dans la législation.

609. La loi de 1791. — La loi de 1791 aggrave la prohibition de 1713 d'abord en interdisant non seulement de construire en maçonnerie, mais aussi de reconstruire :

ART. 30. — Il ne sera à l'avenir bâti *ni reconstruit* aucune maison ni clôture de maçonnerie autour des places de première et de seconde classe, même dans leurs avenues et faubourgs. . . .

Par conséquent, si une construction existe sur un terrain soumis à prohibition et qu'elle vienne à disparaître, le propriétaire ne tire aucun droit du fait de l'existence antérieure de cette construction. Car la reconstruction, en matière de servitude militaire, est assimilée à l'édification d'une bâtisse neuve. Ce principe est affirmé déjà dans l'ordonnance de 1821 (art. 1 *in fine*) et très clairement en l'article 10 du décret de 1853.

ART. 10. — Les reconstructions totales de maisons, clôtures et autres bâtisses sont soumises aux mêmes prohibitions que les constructions neuves ; quelle qu'ait pu être ou que puisse être la cause de la destruction.

Les restaurations de bâtiments, clôtures, et autres ouvrages tombant par vétusté ou pour une cause quelconque constituent des reconstructions totales, lors même qu'on voudrait, dans ces restaurations, conserver quelques parties des anciennes constructions.

610. — Une autre prohibition de la loi de 1791 fut celle de bâtir même en bois et en terre dans le rayon de 487 mètres. Que l'on ne nous objecte pas qu'à partir de 250 mètres, pour les places de première et de deuxième classe, la loi tolère sous condition les constructions en bois et en terre ; que même, pour les places de troisième classe et les postes, à partir de la même distance, elle tolère les bâtisses en maçonnerie ; surtout que l'on n'aille pas conclure de ces dispositions légales qu'au delà de 250 mètres il y a *cessation* des servitudes et prohibitions, totale pour les places de troisième classe et les postes, *partielle* pour les places de première et de deuxième classe. Ce serait là un raisonnement très faux. Non, il n'y a pas cessation des servitudes, il y a introduction de certains adoucissements conditionnels aux servitudes. Entre 250 et 487 mètres, les servitudes règnent tout aussi bien qu'entre la limite du terrain militaire et la distance de 250 mètres.

611. — Quant à la première zone, l'application des servitudes est absolue de par la volonté de la loi qui spécifie que les tolérances ne commencent qu'à partir de la limite de cette zone (100 toises en 1791 ; 250 mètres en 1819) :

ART. 31. — Autour des places de première et seconde classes, il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre . . . *mais seulement à la distance de 100 toises* de la crête du parapet du chemin couvert . . .

ART. 32. — Autour des places de troisième classe et des postes . . . il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures de construction quelconque *au delà de la distance de 100 toises* des parapets des chemins couverts . . .

612. — Concluons donc, avec M. Delalleau (n° 252), qu'aujourd'hui il y a, autour des places de toute classe, et *dans la distance de 487 mètres* (250 toises) de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés, *prohibition de bâtir ou reconstruire aucune maison en maçonnerie, en*

terre ou en bois comme aussi *aucune clôture en maçonnerie et en terre* (les clôtures en bois sont permises sous certaines conditions ; ci-après, n° 631).

613. Jurisprudence. — Ont été considérés par le Conseil d'Etat comme constructions interdites en première zone :

un appentis couvert en ardoises et reposant sur des piliers en bois garnis de planches (8 juin 1832, Hennequin, *Leb.*, p. 303) ;

un hangar couvert en planches (27 oct. 1837, Miollot, *Leb.*, p. 474) ;

des cheminées en maçonnerie et des hangars (29 juin 1844, Orange, *Leb.*, p. 403) ;

une serre vitrée (13 fév. 1869, Massé, *Leb.*, p. 156).

614. — Voici d'ailleurs quelques décisions du Conseil d'Etat auxquelles il est facile de se reporter pour solutionner les questions d'espèce.

De simples appentis sont interdits en première zone (C. E., Guédé, 4 janvier 1884, *Leb.*, p. 21) :

Considérant, dit l'arrêt, que, d'après les dispositions de l'article 7 du décret ci-dessus visé du 10 août 1853, dans la première zone des servitudes autour des places et des postes classés, il ne peut être fait aucune construction de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception de clôtures ou haies sèches, ou en planches à claire-voie, sans pans de bois, ni maçonnerie ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du procès-verbal de contravention en date du 15 janvier 1879, que le sieur Guédé a établi sur le terrain ci-dessus désigné (1) : 1° un appentis à claire-voie de 21 m. 50 centimètres de longueur sur 3 m. 40 centimètres de large, couvert avec une bache supportée par des chevrons, servant d'écurie ; et 2° un autre appentis en planches jointives de 3 mètres de longueur sur 2 mètres de large, servant de dépôt ; que ces ouvrages font partie de ceux qui ont été interdits par le décret précité dans la première zone des servi-

(1) Première zone de servitudes de la place de Soissons.

tudes ; que dès lors, c'est avec raison que le Conseil de préfecture de l'Aisne a condamné le sieur Guédé à une amende de 16 francs et à l'enlèvement des apprentis dont s'agit, et a mis à sa charge les frais du procès-verbal . . .

615. — En ce qui concerne les reconstructions totales prohibées en première zone, le Conseil d'Etat s'est toujours montré d'une inflexible sévérité :

(Brest, 4 juillet 1837, C. E., Le Gall-Kven, *Leb.*, p. 293.)

Considérant que les lois ci-dessus visées (1791 et 1819) n'ont pas distingué la reconstruction totale d'une construction neuve, ni la démolition volontaire de celle qui est opérée par une autre cause . . .

(4 juillet 1837, C. E., Le Brun, *Leb.*, p. 293.)

Le requérant représentait qu'à des ouvrages en maçonnerie il avait substitué une maison en pièces de bois chevillées pouvant se démonter avec facilité. Cette subtilité fut repoussée par le Conseil d'Etat qui considéra que les lois de 1791 et de 1819, en prohibant les reconstructions, « n'ont point eu égard au rapport que la nouvelle construction peut avoir avec l'ancienne, en dimension et en solidité ».

616. — (C. E., 9 juillet 1875, Balland, *Leb.*, p. 679.)

Considérant que les travaux reprochés au sieur Balland et qui ont fait l'objet du procès-verbal de contravention dressé contre lui, consistent à avoir rétabli une loge en maçonnerie dans son jardin situé dans la première zone des servitudes défensives de la place de Toul et un mur de clôture, qui avaient été démolis en 1870, par ordre du génie militaire, jusqu'à une hauteur de 0 m. 80 au-dessus du sol ; que ces travaux avaient le caractère de la reconstruction qui est interdite dans la première zone desdites servitudes par l'article 30 ci-dessus visé de la loi du 10 juillet 1791, et que ni cet article, ni les articles 7 et 10 du décret du 10 août 1853 rendus en exécution de la même disposition de la loi du 10 juillet 1831, n'établissent aucune distinction entre

le cas où les bâtiments qui seraient reconstruits en totalité ou partiellement, ont péri par vétusté ou par une cause quelconque ; qu'ainsi les travaux exécutés par le sieur Balland constituaient une contravention, et que c'est avec raison que le Conseil de préfecture, par application des articles ci-dessus relatés, en a ordonné la suppression (Rejet.).

617. — Il y a interdiction de reconstruire, même si la ruine du bâtiment provient du fait de l'autorité militaire :

(C. E., 18 mai 1877, Petit, Rully et autres, *Leb.*, p. 483.)

Considérant qu'il résulte des procès-verbaux ci-dessus visés que les sieur Petit et consorts ont élevé sur leurs terrains, à moins de 250 mètres du saillant du bastion et du fort de Charenton, des murs de clôture en maçonnerie

Sur le moyen tiré de ce que l'administration ne peut s'opposer au rétablissement des constructions faites par les requérants, lesdites constructions ayant été détruites par ordre de l'autorité militaire : — Considérant que l'article 30 de la loi des 8-10 juillet 1791 dispose qu'il ne peut être bâti ni reconstruit aucune maison ni clôture de maçonnerie autour des places de première et deuxième classes ; que ces dispositions ont été maintenues par les articles 4 et suivants de la loi du 17 juillet 1819, et qu'aux termes de l'article 10 du décret du 10 août 1853, les reconstructions totales des maisons, clôtures et autres bâtisses seront soumises aux mêmes prohibitions que les constructions neuves, quelle qu'ait pu ou que puisse être la cause de la destruction, et que les restaurations des bâtiments, clôtures et autres ouvrages tombant par vétusté ou pour une cause quelconque, sont assimilées aux constructions totales ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à se prévaloir de ce que les dégradations ou la destruction de leurs murs de clôture proviendraient du fait de l'autorité militaire pour soutenir qu'ils ont pu, sans contrevenir aux dispositions des lois précitées, procéder à la reconstruction ou restauration desdits murs de clôture...

618. — Il est interdit aussi de restaurer les bâtiments menaçant ruine (C. E., 19 juillet 1889, Froget, *Leb.*, p. 873) :

Considérant que, d'après les dispositions des articles 7 et 10 du décret du 10 août 1853, dans la première zone des servitudes au-

tour des places et des postes classés, il ne peut être fait aucune restauration de bâtiments, clôtures et autres ouvrages tombant par vétusté ou par une cause quelconque ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment de la vérification à laquelle il a été procédé par les agents des ponts et chaussées et du génie, que le sieur Froget, propriétaire d'un immeuble situé à Oran, en face du Château-Neuf, a consolidé au moyen de solives la terrasse d'un bâtiment qui menaçait ruine ; que ce travail fait partie de ceux qui sont interdits par le décret précité, dans la première zone des servitudes de la place ; que, dès lors, c'est avec raison que le Conseil de préfecture a condamné ledit sieur Froget à la démolition du bâtiment indument restauré et a mis à sa charge les frais du procès-verbal (Rejet).

2. — DES EXCEPTIONS A LA PROHIBITION DE BATIR EN PREMIÈRE ZONE.

619. — 1^{re} Usines. — Le législateur de 1791 n'était pas à ce point absorbé par l'intérêt de la défense qu'il ne se préoccupât en même temps de ne pas trop léser les autres intérêts publics. Il est désirable que le terrain qui compose la première zone soit entièrement dénudé. Et cependant, si les moulins et les usines ne peuvent fonctionner qu'à la condition d'être installés en première zone, parce que plus loin l'eau d'une rivière serait difficilement utilisable, refusera-t-on aux usiniers de s'établir à l'endroit propice à leur industrie ? Privera-t-on toute une ville de l'avantage d'avoir de tels établissements à proximité ? C'est impossible. L'ordonnance de 1713 ne l'avait pas fait, elle qui, ne défendant que les constructions en maçonnerie, laissait édifier librement toutes constructions en bois et en terre. En 1791, quand on étendit la prohibition même aux bâtisses en bois, on y ajouta le tempérament suivant :

ART. 30. — Pourra néanmoins le ministre de la guerre déroger à cette disposition pour permettre la construction de moulins et autres semblables usines, à une distance moindre que celle prohibée par le présent article, à condition que lesdites usines ne

seront composées que d'un rez-de-chaussée et à charge par les propriétaires de ne recevoir aucune indemnité pour démolition en cas de guerre.

Ainsi, permission du ministre de la guerre ; restriction de cette permission à un simple rez-de-chaussée ; démolition sans indemnité en cas de guerre, telles sont les conditions auxquelles est subordonnée l'édification des moulins et usines. Au reste, les matériaux n'étant pas imposés, on peut construire aussi bien en pierre qu'en bois ou en terre.

620. — Le décret du 9 décembre 1811 précisa le caractère d'utilité publique qui a dicté l'exception dont il s'agit et réserva au chef de l'Etat la concession des autorisations :

ART. 2. — 2^e Il ne sera construit, entre la place et la ligne tracée à 200 mètres de la crête des chemins couverts, aucun bâtiment, clôture, ni fait de *constructions d'aucune espèce autres que des usines* et seulement avec notre permission et après qu'il aura été constaté, dans un procès-verbal tenu entre le commandant du génie, l'ingénieur des ponts et chaussées et le maire, qu'il s'agit d'un moulin ou autre semblable usine, *qu'elle est d'utilité publique* ; et que son emplacement dans le rayon de 200 mètres est nécessairement déterminé par quelque circonstance locale qui ne peut se rencontrer au delà de cette même limite.

621. — L'ordonnance de 1821 maintient cette enquête instituée par le décret de 1811, mais restitue le pouvoir de concéder au ministre de la guerre (art. 7).

Le décret de 1833 répète les prescriptions de 1821 en y ajoutant une précision : c'est que l'autorisation accordée n'est que relative, valable seulement au regard du ministre de la guerre, et n'exempte nullement le pétitionnaire des formalités qui peuvent lui incomber pour régulariser sa situation vis-à-vis des autres départements ministériels :

ART. 14. — Les moulins et autres semblables usines en bois ou en maçonnerie peuvent être exceptionnellement autorisés par le

ministre de la guerre dans les zones de prohibition, à la condition de n'être élevés que d'un rez-de-chaussée (1) et qu'en cas de guerre il ne sera accordé aucune indemnité pour démolition.

La permission ne peut toutefois être accordée qu'après que le chef du génie, l'ingénieur des ponts et chaussées et le maire ont reconnu de concert et par un procès-verbal, que l'usine est d'utilité publique et que son emplacement est déterminé par quelque circonstance locale qui ne peut se rencontrer ailleurs.

Elle n'est valable qu'en ce qui concerne le service militaire et ne dispense pas de l'accomplissement des formalités à remplir vis-à-vis des autres administrations publiques et des tiers intéressés (2).

622. — 2° Polygones exceptionnels. — Nous avons vu ci-dessus (n° 509) en faisant l'historique de la législation des servitudes, que la loi de 1819 avait singulièrement adouci leur rigueur en étendant, dans certains cas, à toute espèce

(1) M. Delalleau (p. 343, n° 375) pense que l'article 3 de la loi de 1819 a dérogé à cette disposition en décidant que la *dimension des constructions* sera déterminée par le roi ; que le roi pourra, en conséquence, autoriser des constructions qui aient un ou plusieurs étages.

Nous ne le pensons pas ; nous croyons que cette expression légale signifie que le roi aura le droit, non pas d'autoriser des étages, mais bien d'imposer sa volonté quant aux dimensions du rez-de-chaussée dont l'usine se composera exclusivement.

(2) C'est en 1853 que cette dernière disposition a été insérée pour la première fois dans un acte réglementaire officiel, mais il y avait longtemps qu'on l'observait en fait. La circulaire du ministre de la guerre, du 4 janvier 1824 (*Journal militaire*, 1824, 1^{er} sem., p. 12), décide que toutes les permissions d'usines doivent renfermer une clause expresse portant que

« cette permission est accordée uniquement en ce qui touche les
« intérêts du département de la guerre, et sauf à l'impétrant à se retirer par devers qui de droit pour obtenir, s'il y a lieu, conformément aux
« lois et règlement de la matière, l'autorisation nécessaire à l'établissement de l'usine projetée, n'entendant par ladite permission rien
« préjuger sur ce que cette usine pourrait avoir de contraire au service de la navigation et des ponts et chaussées, aux intérêts privés
« des propriétaires voisins et généralement à tout autre intérêt étranger
« au département de la guerre ».

de constructions la tolérance que la loi de 1791 restreignait aux seules usines. Nous avons vu aussi (n° 557) que le législateur de 1819, en accordant cette faveur, avait décidé que les terrains constitués en polygones exceptionnels devraient être déterminés à l'avance, une fois pour toutes, en même temps que serait homologué le plan de délimitation des zones ; et que cette détermination préalable était certainement, dans son intention, de rigueur.

Nous avons à fournir des détails complémentaires sur cette matière des polygones exceptionnels.

623. — L'on conçoit fort bien que les travaux reconnus d'utilité publique soient autorisés en première zone. Mais, que cette tolérance s'applique même à des maisons de plaisance, c'est ce qu'il est difficile d'admettre. Pourtant, l'article 3 de la loi de 1819 consacre cette faculté. Cet article fut présenté avec un seul alinéa :

ART. 3. — La tolérance spécifiée par l'article 30 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791, en faveur des moulins et usines, pourra, lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense, s'étendre à toute espèce de bâtiments ou clôtures situés hors des places ou postes, ou sur l'esplanade des citadelles ; le tout sous les conditions qui seront déterminées par le roi, relativement à la nature des matériaux ou à la dimension des constructions.

Le ministre de la guerre dit à ce propos :

Par la loi du 10 juillet 1791, le roi n'avait la faculté d'autoriser des exceptions aux règles établies sur les constructions autour des places fortes qu'en faveur d'établissements d'utilité publique. En vertu de l'article 3, il pourra prendre en considération la forme et les propriétés du terrain des attaques et autoriser toute espèce de constructions sur les points où elles ne seraient pas jugées nuisibles à la défense : la loi ne sera plus à cet égard une règle inflexible appliquée à des localités qui ne se ressemblent jamais. Le souverain pourra désormais prévenir dans son exécution toute rigueur inutile (*Mon.* du 18 avril 1819, p. 461, 3^e col.).

624. — C'était ouvrir la porte à l'arbitraire, comme le démontra de façon irréfutable le comte de Sparre :

La tolérance accordée aux usines par l'article 30 de la loi du 10 juillet 1791, dit-il, tolérance dont 20 années d'expérience firent connaître tous les inconvénients, fut restreinte par l'article 2 du décret du 9 décembre 1811. Maintenant on abandonne la sage précaution prescrite par le décret du 9 décembre 1811 (1) et l'on nous propose d'étendre à toute espèce de bâtiments de plaisance la même faveur qu'à ceux d'utilité publique ; l'on nous demande de laisser au ministre la faculté d'autoriser des constructions quelconques, à une distance non déterminée des places les plus importantes, ce qui finirait par rendre nuls leurs moyens de défense en laissant tout à l'arbitraire : car, sans parler de ce qui pourrait être accordé à la faveur ou obtenu par le crédit, il peut paraître à tel ministre que le bâtiment que l'on demande de construire ne peut nuire à la défense de la place ; que la place près de laquelle on lui demande de bâtir est de peu d'importance, qu'elle ne peut être de longtemps menacée d'un siège ; il peut paraître à tel autre ministre que la défense de la place ne peut être gênée par une maison, dont le plan qui lui sera présenté ne lui semblera pas avoir d'inconvénients ; un autre trouvera qu'un bâtiment de plus ou de moins n'ajoute rien aux inconvénients déjà existants par la construction des maisons qui se trouvent déjà bâties ; de manière qu'après une douzaine de ministres successifs, les constructions seront tellement multipliées et les places de guerre tellement encombrées de bâtiments qu'elles se trouveront privées d'une partie de leurs moyens de défense, et les servitudes établies par la loi... seront en pure perte pour ceux sur lesquels elles pèseront et desquels on aura exigé des sacrifices.

625. — Nous avons déjà vu ci-dessus (n° 557) que, pour faire accepter l'institution des polygones exceptionnels, la commission de la Chambre des pairs ajouta à l'alinéa unique de l'article 3 un deuxième alinéa limitant le premier et disposant que les polygones exceptionnels seraient déli-

(1) L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la bâtisse à construire (ci-dessus, n° 620).

mités d'une façon fixe et invariable en même temps que les zones de servitudes. D'autres restrictions furent encore proposées. Le général Haxo, notamment, voulait qu'aux mots : *lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense*, l'on substituât ceux-ci : *lorsque, par l'effet des localités, lesdits bâtiments ou clôtures ne pourront être battus d'aucun des feux des places*,

parce que, disait cet officier, ce cas est effectivement le seul dans lequel il peut n'y avoir aucun inconvénient à tolérer de semblables constructions (1).

Mais le chevalier Allent, commissaire du roi, repoussa tout amendement autre que celui qui avait été proposé par la Chambre des pairs, ajoutant même qu'il se serait cru en droit de rejeter également ce dernier sans l'intervention du roi, qui l'avait accepté. M. Allent parla au nom de la Charte et des pouvoirs particuliers restitués à la Couronne par l'article 1^{er} de la loi en discussion .

L'article 3, dit-il, a pour objet de modifier l'article 30 de la loi du 10 juillet dans la limite qu'il met à l'exercice de la prérogative royale pour les mesures qui concernent la défense de l'Etat. Quand l'article 1^{er} du projet, rectifiant en ce point les quatre premiers articles de la loi de 1791, reconnaît, comme conséquence de l'article 1^{er} de la Charte, le droit du roi de modifier, dans le classement ou l'étendue des places, les limites des zones auxquelles s'appliquent les servitudes légales, personne ici ne songe à contester à Sa Majesté le droit de déterminer, dans ces mêmes zones, les enclaves où elle jugera que la défense permet, en faveur de l'industrie ou de l'agriculture, le libre et entier usage de la propriété. Comment refuser au gouvernement la faculté de tolérer une construction aux abords d'une place qu'il a le droit de supprimer ? La conséquence de ce droit est que les précautions à prendre contre les abus de cette tolérance, précautions dont je ne conteste pas l'utilité, peuvent être l'objet d'un règle-

(1) Delalleau, p. 336.

ment d'administration publique, mais non d'une disposition légale. Les abus qui peuvent se commettre dans l'exercice de l'autorité royale ne sont point un motif d'y mettre d'autres limites que celles qui dérivent de la Charte ou dont Sa Majesté reconnaît elle-même la nécessité (1). Notre devoir est donc d'insister pour que la Chambre renvoie aux ordonnances réglementaires tout autre amendement que celui de la commission et nous serions forcés d'y renvoyer aussi le paragraphe additionnel qu'elle nous propose, si le roi n'y avait aperçu le caractère d'une disposition légale, en ce qu'elle tend, d'une part, à circonscrire les propriétés soumises aux servitudes légales par rapport aux enclaves où Sa Majesté jugera qu'on peut user de tolérance, et d'autre part, à dégager de tout arbitraire la circonscription de ces enclaves. Il est d'ailleurs dans l'intention du roi, comme dans l'esprit du projet de loi, que toute personne intéressée puisse toujours reconnaître et distinguer, sur le plan de circonscription, les terrains où Sa Majesté sera forcée d'appliquer les servitudes légales et ceux où sans nuire à la défense elle pourra dégager de toute entrave l'usage de la propriété (Delalleau, p. 337).

626. — En résumé, les polygones exceptionnels doivent être déterminés par l'ordonnance d'homologation du plan spécial de circonscription prévu à l'art. 2 de la loi de 1819.

Cette même ordonnance doit indiquer la dimension des constructions qui pourront être élevées dans les polygones.

Elle doit spécifier la nature des matériaux qu'il sera loisible aux intéressés de mettre en œuvre.

627. — La loi de 1819 disposait nettement, à la fin de l'article 3, qu'il ne serait « accordé aucune permission quelconque avant la confection de ce plan ». L'article 8 de l'ordonnance de 1821 rappelle la même prescription. C'était renvoyer aux calendes grecques, pour certaines places du moins, les propriétaires désireux de profiter des nouvelles facilités données par la loi. Aussi la circulaire du 4 janvier

(1) On suppose que le roi aura assez de vertu pour limiter lui-même son pouvoir. C'est demander beaucoup à un homme.

1824 (*Journal militaire officiel*, p. 12) envisage-t-elle déjà des cas d'exécution anticipée de l'article 8 de l'ordonnance. Le ministre de la guerre disait :

Abstraction faite du travail de délimitation qui peut se rapporter à l'article 8 de l'ordonnance, vous n'avez point d'initiative à prendre, pour l'exécution de cet article, par suite de demandes qui vous paraîtraient susceptibles de la tolérance qu'il comporte.

Donc, pas d'initiative de la part des services locaux du génie. Mais le ministre se réserve personnellement de violer la loi :

Vous devrez dès lors, poursuit-il, vous borner à l'émission spéciale des avis que je pourrais avoir à provoquer dans les cas assez rares où l'application anticipée du même article deviendrait indispensable pour des constructions qui seraient d'une utilité publique générale ou locale ou qui présenteraient, par des vues d'économie politique, une importance majeure sous le rapport des encouragements dus à l'industrie et au commerce, dans le juste degré des besoins réels de la défense.

Jusqu'ici, il est encore question d'utilité publique et l'on excuse du moins à l'aide d'expressions pompeuses l'inobservation des dispositions légales les plus certaines, les plus claires, les mieux discutées.

Mais, quelques années après, les demandes en autorisation de bâtir devenant sans doute de plus en plus pressantes, le ministre de la guerre expose en un rapport au roi (22 mars 1827) qu'il convient de satisfaire à ces demandes tout simplement parce que, à s'en tenir à la rigueur des textes, on ferait attendre les pétitionnaires trop longtemps.

Il est à observer que la disposition finale de l'article 8 de cette ordonnance a déjà porté et porterait encore un grand préjudice à la propriété par l'ajournement de nombreuses constructions et même de simples bâtisses en bois, qui ne peuvent préjudicier à la défense et pour lesquelles il ne faudrait pas moins attendre la fin de longues et nombreuses opérations préparatoires qui, aux

termes de la loi et de l'ordonnance précitées, doivent précéder, pour chaque place et poste, l'ordonnance d'homologation du plan spécial de circonscription ; lequel doit comprendre *l'ensemble des délimitations légales et exceptionnelles*. . . . Tels sont les motifs pour lesquels j'ai l'honneur de proposer à V. M. de m'autoriser à accorder des permissions de bâtir *dans l'étendue des polygones exceptionnels* (ou hors des limites des ouvrages détachés ou des esplanades) qui sont provisoirement établis ou fixés par les approbations que j'ai successivement données, sur les avis spéciaux du comité du génie relatifs à ce travail de délimitation exceptionnelle.

Le roi approuva les conclusions de ce rapport et le ministre, par une circulaire du 30 avril 1827, fit connaître aux directeurs locaux des fortifications que les demandes qui tendraient à *l'exécution anticipée* des dispositions relatives aux polygones exceptionnels devraient obligatoirement lui être soumises.

En résumé, la loi avait interdit, par une disposition expresse, les permissions *anticipées* dans les polygones exceptionnels projetés ; comme on vient de le voir, l'administration avait tout simplement répudié la loi, dont les rapports et circulaires susvisés constituent une violation flagrante.

628. — La loi avait aussi interdit la création de polygones exceptionnels *postérieurement à l'homologation* du plan de circonscription. Cette seconde prohibition n'est pas mieux observée que la première (1) ; pour s'en convaincre, il suffit de prendre au hasard les volumes du *Bulletin des lois* et de chercher au mot *Fortifications* la liste des polygones exceptionnels créés chaque année par décrets autour de vieilles places fortes dont le plan de circonscription est sans doute homologué depuis longtemps.

Ainsi, un décret du 16 août 1907 a constitué en polygone

(1) V. ce qui a été dit déjà à ce sujet (ci-dessus, n° 557).

exceptionnel les terrains de la première zone de servitudes de l'enceinte de l'arsenal de Cherbourg ;

un décret du 25 juillet 1907 a constitué en polygone exceptionnel les terrains compris dans les première et deuxième zones de servitudes de la place de Brest ;

un décret du 27 août 1906 a constitué en polygone exceptionnel les terrains compris dans les zones de servitudes des ouvrages du Château et des Basses Perches, à Belfort.

C'est à titre d'exemples que nous citons ces trois cas ; l'énumération serait trop longue des polygones exceptionnels que l'on crée à chaque instant en violation de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1819.

629. — On pourra remarquer aussi à ce sujet, en feuilletant le *Bulletin des lois*, que le décret de création d'un polygone exceptionnel n'en fixe généralement pas les limites ; un décret spécial intervient plus tard pour cet objet.

Ainsi, un décret du 25 juillet 1907 a homologué un plan de délimitation et un procès-verbal de bornage relatifs au polygone exceptionnel de la place de Grenoble créé par décret du 21 novembre 1906 ;

un décret du 30 mai 1906 a homologué un plan de délimitation et un procès-verbal de bornage concernant un polygone exceptionnel du fort de Montrouge créé par décret du 26 août 1905.

En sorte que la création d'un polygone exceptionnel, qui ne devait donner lieu à aucun acte spécial du pouvoir exécutif, mais être simplement concomitante au travail de délimitation des zones de servitudes, fait l'objet, à l'heure présente, de deux décrets.

C'est ainsi que les lois tombent en désuétude quand elles consentent à relâcher quelque chose des sévérités nécessaires des lois antérieures. Il y a, dans l'article 3 de la loi de 1819, une marque de faiblesse du législateur, qui a été exploitée. L'administration a été débordée dans la pratique et

contrainte pour ainsi dire de pousser à ses dernières limites la tolérance admise par la loi.

En instituant les polygones exceptionnels, le législateur avait bien essayé de limiter une faveur dont il apercevait les inconvénients ; mais les barrières ont été vite forcées et les bornes violées. Que n'a-t-on alors respecté davantage la loi de 1791 en laissant debout toutes ses dispositions !

630. — Quand un polygone exceptionnel est officiellement approuvé et délimité, la faculté d'y construire est subordonnée aux conditions prescrites par l'article 27 du décret du 10 août 1853, notamment à la soumission de démolition sans indemnité. En polygone exceptionnel, on n'est donc pas en terrain libre, mais en pays de large tolérance.

Le Conseil d'État l'a reconnu dans un arrêt du 26 décembre 1830 (Vilette-Gridaine, Dall., *Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 400).

Considérant qu'il est reconnu par le génie militaire et qu'il n'est pas contesté par le sieur Vilette-Gridaine que les constructions mentionnées dans le procès-verbal du 11 avril 1829 ont été élevées dans la partie de l'esplanade du château de Sedan qui a été classée par le ministre de la guerre comme terrain d'exception en exécution de la décision royale du 22 mars 1827.

Mais considérant qu'aux termes de l'article 3 L. du 17 juillet 1819, les constructions situées sur le terrain de ladite esplanade ne peuvent être autorisées qu'à titre de tolérance et qu'ainsi le Conseil de préfecture n'aurait pas dû ajourner la démolition des ouvrages indûment faits par le sieur Vilette-Gridaine jusqu'à la publication de l'ordonnance royale qui fixera la réduction (1) de l'esplanade du château de Sedan...

ART. 2. — Le sieur Vilette-Gridaine est condamné à démolir, dans le mois de la signification de la présente ordonnance, les constructions nouvelles mentionnées dans le procès-verbal du 11 avril 1829 et à rétablir les lieux dans leur premier état, si mieux il n'aime souscrire, dans le même délai, la soumission

(1) Cela veut dire sans doute : qui fixera le polygone exceptionnel créé à titre provisoire par la décision du 22 mars 1827.

d'effectuer la dite démolition à la première réquisition de l'autorité militaire . . .

631. -- 3° *Clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie.* — Comme adoucissement à l'application rigoureuse des servitudes de première zone, la loi du 17 juillet 1819 dispose, en son article 4 *in fine* :

Pourront..., entre la dite limite et celle du terrain militaire, être établies librement (1) des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie sans pans de bois ni maçonnerie.

Le texte est très clair. Néanmoins, on prétendit, en certains endroits, que les haies vives elles-mêmes étaient permises en première zone. On se fondait sur les articles 3 de la loi, et 8 de l'ordonnance, relatifs aux polygones exceptionnels. Or, il est clair qu'en dehors des polygones exceptionnels, de telles clôtures ne sauraient être admises ; et que, à l'intérieur même des polygones exceptionnels, elles peuvent être défendues par le Gouvernement en vertu des pouvoirs qui lui ont été dévolus par l'article 3 de la loi de 1819. Usant de ces pouvoirs, le ministre de la guerre, pour éviter toute discussion, décida que jamais les haies vives ne seraient tolérées (Circ. du 4 janvier 1824, *Journal militaire*, p. 14) :

6° *De la prohibition absolue des haies vives :*

Dans quelques places, le maire, et à son exemple, des particuliers, ont conclu de ce que l'article 8 de l'ordonnance semble pouvoir admettre toute espèce de tolérance, quand l'exécution en sera déterminée, que les clôtures en *haie vive* des promenades ou autres lieux agraires, publics et particuliers, *pouvaient être entretenues et renouvelées* dans leur nature.

Mais, indépendamment de ce que l'article 8 ne peut se prêter,

(1) Il faut s'entendre sur la portée du mot *librement*. On sera libre d'établir les clôtures dont il s'agit quand on aura fait au chef du génie la déclaration prescrite à l'article 97 du décret de 1853. Ce n'est, il est vrai, qu'une *déclaration de police*, non une *demande de permission*.

sous aucun rapport, à une pareille induction, il reste encore démontré que cette espèce de clôture doit être affectée, en fait, comme en droit, d'une prohibition absolue.

En fait, parce que, suivant les principes généraux de la défense, il est reconnu que les haies vives présentent des couverts qui favorisent beaucoup les attaques de l'assiégeant.

En droit, parce que l'article 1^{er} de l'ordonnance, en ne tolérant que les clôtures en *haie sèche*, ou en planches à *claire-voie*, prohibe expressément par cela même, dans la première et dans la seconde zone, l'établissement de nouvelles clôtures en haie vive, ou la replantation partielle de celles existantes.

C'est par ce double motif que le rétablissement successif des clôtures de cette espèce ne peut être permis qu'en planches ou en palissades légères à *claire-voie*, ou par des portions de haies qui soient *purement sèches*.

632. — Les propriétaires zoniers ont parfois de telles ruses pour tourner la loi qu'il arriva qu'un sieur Fournier réussit, sous couleur de clôture, à construire un véritable hangar dans la première zone de la place de Grenoble, et, qui mieux est, à ne pas être condamné par le Conseil de préfecture, lequel dit que le hangar, étant fait de planches de bois et sans maçonnerie, n'était point établi en contravention aux lois et règlements sur les servitudes. Mais le ministre fit appel de cette décision en attirant l'attention du Conseil d'Etat sur l'expression *planches à claire-voie* dont le Conseil de préfecture n'avait lu que le premier mot et négligé les derniers. Le Conseil d'Etat, par arrêt du 8 avril 1829, réforma l'arrêté incriminé.

Considérant que l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819 prohibe toutes les constructions quelconques dans l'étendue de 250 mètres autour des places de guerre et des postes militaires, et n'excepte de cette prohibition que les *clôtures* en haies sèches ou en planches à *claire-voie* sans pans de bois ni maçonnerie ; d'où il suit qu'en construisant un *hangar* dans la dite étendue de 250 mètres, le sieur Fournier a contrevenu aux dispositions de la dite loi...

633. — Conformément à la circulaire de 1824 et à la ju-

risprudence du Conseil d'Etat, le décret du 10 août 1853 a spécifié en son article 7, 2^e alinéa, que

les haies vives ou les plantations d'arbres ou d'arbustes formant haies sont spécialement interdites dans cette zone.

634. Jurisprudence. — Les haies vives sont interdites en première zone (C. E., 24 mai 1889, Favril et Coquelet, *Leb.*, p. 658) :

Considérant que le fait relevé dans le procès-verbal de contravention en date du 13 janvier 1888 contre les sieurs Favril et Coquelet a consisté dans la plantation d'une haie vive en bordure du terrain que possède le sieur Favril dans la première zone des servitudes militaires autour du fort des Sarts ; que les haies vives sont comprises parmi les plantations interdites dans la dite zone par l'article 7 du décret susvisé du 10 août 1853 ; que, dès lors, c'est avec raison que le Conseil de préfecture du Nord a condamné les requérants à l'enlèvement de cette haie et a mis à leur charge les frais du procès-verbal... (Rejet).

635. — Les clôtures en roseaux liés par fils de fer sont assimilables à des haies sèches (C. E., 6 mars 1885, Aduy, *Leb.*, p. 292) :

Considérant que la clôture élevée par le sieur Aduy dans la première zone des servitudes militaires de la place de Perpignan se compose de roseaux jointifs reliés par un fil de fer ; qu'ainsi, elle constitue une haie sèche sans pan de bois ni maçonnerie qui, aux termes des articles 4 de la loi du 17 juillet 1819 et 7 du décret du 10 août 1853, peuvent être établis librement, que, dès lors... Le sieur Aduy est fondé à demander que l'arrêté du Conseil de préfecture soit réformé en tant qu'il l'a condamné à supprimer la clôture précitée, etc...

636. — 4^e *Murs placés en soutènement.* — Lors de la discussion de la loi de 1819, divers propriétaires de la ville de Toulon adressèrent une pétition à la Chambre des députés, exposant notamment que l'article 4 de la loi prohibait, conformément aux articles 31 et 32 de la loi de 1791,

toute construction en pierre et maçonnerie entre la nouvelle limite de 250 mètres et celle du terrain militaire ; et que cette prohibition serait très nuisible aux propriétaires voisins des forts et autres postes militaires et situés en même temps sur les coteaux qui forment la majeure partie et en même temps la plus productive du territoire de Toulon, attendu qu'il est indispensable de construire des murs de soutènement pour prévenir les enlèvements de terrain occasionnés par les eaux pluviales, et pour niveler les terrains inégaux à l'effet d'en faciliter la culture.

M. Paul de Châteaudoable dit à la Chambre, à l'appui de cette pétition :

. . . L'article 4 ne permettant d'autres constructions que celles des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois, ni maçonnerie, MM. les ingénieurs s'opposeraient à la construction des murs de soutènement en pierres sèches et en maçonnerie, formellement prohibée par l'article 31 de la loi du 10 juillet 1791 ; et dès lors tous les coteaux qui environnent la ville de Toulon et qui sont garnis de forts, redoutes et autres postes militaires, seraient frappés de stérilité.

La défense de l'Etat est sans doute d'un intérêt général, mais il doit aussi se concilier avec celui des particuliers. Tel est en effet le but de la loi que nous discutons et qui, à tous égards, est plus favorable aux propriétaires que les lois préexistantes ; mais, lorsqu'un cas particulier, qui n'a pas été prévu par le Gouvernement, nous est présenté et semble mériter une exception en faveur des propriétaires, il est de notre devoir de réparer une omission qui peut leur être préjudiciable. En conséquence, j'ai l'honneur de proposer à la Chambre d'ajouter à la fin de l'article 4 la disposition suivante :

Ainsi que les murs de soutènement en pierre sèche ou en maçonnerie dans les terrains en pente et inégaux, où ces sortes de constructions seront reconnues être d'une indispensable nécessité (Mon. du 10 juillet 1819, p. 923, 3^e col.).

Quand vint la discussion de l'article 4, le président ayant rappelé à l'assemblée l'amendement ci-dessus qui avait été

proposé dans la discussion générale, M. Paul de Château-double réclama une explication des commissaires du roi. Le chevalier Allent se leva le premier, dit que les murs de soutènement n'avaient, la plupart, aucun inconvénient pour la défense (1); qu'en général on les avait tolérés dans le passé; qu'il n'y avait point de motifs d'user à l'avenir d'une plus grande rigueur; que la loi n'avait pas pour objet d'aggraver, mais d'améliorer, en tout ce qui n'était pas contraire à la défense, la condition des propriétaires. A son tour, le vicomte Decaux répondit que les terrains qui seraient dans ces cas d'exception, se trouveraient compris dans la tolérance dont la faculté était réservée au roi par l'article 3 et portés dans la circonscription particulière qui devait être faite des terrains auxquels cette tolérance serait applicable (*Mon.* du 11 juillet 1819, p. 930, 1^{re} col.).

L'incident fut clos de cette façon : il restait entendu en somme que les terrains où les murs de soutènement seraient reconnus nécessaires devraient être constitués en polygones exceptionnels.

637. — Mais, après la publication de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, la question se posa immédiatement de savoir comment l'on appliquerait l'article 27 aux clôtures en maçonnerie dont il s'agit. Serait-il interdit, comme pour les autres clôtures visées au même article, de les réparer dans leur partie inférieure (art. 27, avant-dernier alinéa) afin d'obtenir plus rapidement leur destruction totale ? C'eût été une rigueur inutile, car le mur de soutènement une fois

(1) M. Delalleau remarque judicieusement (p. 345, en note) que :

« Ceux de ces murs qui sont battus jusqu'aux pieds des feux de la place ne nuisent à la défense que lorsqu'ils sont un obstacle aux sorties, ou lorsqu'ils peuvent servir d'escarpe aux ouvrages de l'ennemi. »
« Ceux qui sont sur les revers opposés des montagnes ou collines se trouvent, comme tous les revers, à l'abri des feux de la place et n'ajoutent pas beaucoup aux inconvénients qui dérivent des formes ou des accidents du sol. »

tombé, l'accident de terrain n'en subsisterait pas moins. Ce qu'il fallait défendre, c'était la réparation de la partie supérieure dépassant le mur de soutènement. Le ministre de la guerre s'expliqua à ce sujet dans la circulaire du 4 janvier 1824 (*Journ. milit.*, p. 14) :

5° *Des murs de soutènement dans les pays accidentés et montueux.*

L'article 27 de l'ordonnance a fait élever la question de savoir si les restrictions de cet article devaient s'appliquer aux réparations ou reconstructions partielles des murs de clôture qui ont en même temps pour objet le soutènement des terres formant divers ressauts autour des places dans les pays accidentés et montueux, ou si l'on pouvait tolérer cette espèce de murs jusqu'à la hauteur des terres seulement.

Comme la tolérance réclamée résulte ici de la nature même du sol, dont les ressauts ne subsisteraient pas moins lorsque les murs de soutènement seraient tombés de vétusté, il s'ensuit que cette tolérance ne peut préjudicier à la défense dont elle ne change point les combinaisons, ni les chances. Il est d'ailleurs à observer qu'en faisant inversion de la restriction que comporte, pour les simples clôtures, l'avant-dernier paragraphe de l'article 27, la tolérance rentre dans le sens de cette restriction, en ce que c'est précisément, pour les murs de soutènement qui servent en même temps de clôture, la partie inférieure qu'il est sans inconvénient de laisser subsister, tandis que, pour les clôtures ordinaires, la réparation de la partie supérieure n'est seule permise qu'afin d'amener plus prochainement leur destruction par la vétusté accélérée de leurs bases.

Tels sont les motifs pour lesquels il a été statué que les murs de soutènement pourraient être entretenus et réparés jusqu'à la hauteur du sol qu'ils soutiennent, et qu'aucune réparation ne serait permise à leur partie supérieure, de sorte que, dans le cas d'une reconstruction partielle de ces murs, l'autorisation n'en serait accordée qu'à la condition expresse de ne point dépasser le niveau du terrain le plus élevé.

638. — Le décret du 10 août 1853 parle des murs de soutènement en l'article 13 ;

ART. 13. — Peuvent être exécutés dans les zones de servitudes, par exception aux prohibitions des deux premières sections :

6° Les murs de soutènement adossés au terrain naturel, sur toute la hauteur, sans déblais ni remblais créant des couverts ou augmentant ceux qui existent . . .

A s'en tenir à cet article et à l'article 26, les murs de soutènement pourraient être construits sur une simple déclaration faite au chef du génie et en dehors des polygones exceptionnels. Cependant, il est hors de doute, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, qu'en 1819 il fut convenu que les murs de soutènement ne seraient tolérés que dans les polygones exceptionnels.

Sur ce point particulier, l'article 13 du décret du 10 août 1853 contient une disposition illégale.

639. — 5° *Puits, baraques en bois, ponts en bois, cimetières.*
— Usines, bâtiments des polygones exceptionnels, clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, murs de soutènement, voilà déjà beaucoup d'exceptions à la règle de la loi de 1791 qui veut que le terrain compris en première zone soit complètement dénudé.

En existe-t-il d'autres ?

Oui ; nous les ferons connaître bientôt. Mais nous tenons à dire tout d'abord qu'il ne devrait pas exister en première zone d'autres tolérances à la servitude *non ædificandi* que les quatre dont nous venons de parler. Celles-ci en effet ont été autorisées par des lois (loi de 1791 pour les usines ; loi de 1819 pour les polygones exceptionnels, les clôtures et les murs de soutènement). Le décret de 1853 ne pouvait pas en admettre d'autres ; sa mission était de réunir, coordonner, préciser, nullement d'innover. Il a innové pourtant ; et, à cet égard encore, il doit être considéré comme illégal.

640. — Les tolérances dont il s'agit (du moins, les trois premières : puits, ponts, baraques) résident dans les textes suivants :

ART. 13. -- Peuvent être exécutés dans les zones de servitudes, par exception aux prohibitions des deux premières sections (1)...

8° Les puits avec margelle de quatre-vingts centimètres au plus de hauteur.

Sont également tolérés, à la charge de démolition de la totalité de la construction, sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8 :

2° Les ponts en bois sur les fossés ou sur les cours d'eau non navigables ni flottables, quand leur tablier ne s'élève pas de plus de 50 centimètres au-dessus du sol, sur chaque rive.

Enfin, les baraques en bois, mobiles sur roulettes, ayant au plus 2 mètres de côté et 2 mètres 50 de hauteur de faitage extérieurement, et susceptibles d'être trainées par deux hommes, sont permises, à la condition de n'en établir qu'une seule par propriété, et de prendre l'engagement de l'enlever, en toute circonstance, à la première réquisition de l'autorité militaire.

L'article 26 (2° alin. et 6°) rappelle que les ponts en bois sur les fossés et cours d'eau non navigables ni flottables ne peuvent être construits avant qu'il n'en ait été fait au chef du génie une déclaration accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité.

Le dernier alinéa du même article 26 rappelle que

les baraques mobiles en bois donnent lieu à une soumission de démolition en toute circonstance et sans indemnité.

Ce n'est pas exact ; il eût fallu dire que l'enlèvement des baraques mobiles en bois sur roulettes peut être exigé à tout moment sans indemnité.

641. — M. Delalleau rappelle (p. 259) l'origine de la tolérance relative aux baraques en bois sur roulettes. Des

(1) Ce qui nous intéresse en ce moment fait exception aux prohibitions de la 1^e section.

propriétaires de jardins situés en première zone, n'ayant pas où retirer leurs outils de jardinage, leurs chaises et autres objets, imaginèrent de les mettre à l'abri dans des baraques en bois montées sur roulettes. Le ministre de la guerre déclara qu'il ne s'opposerait pas à cette nouveauté, à la condition que les baraques auraient toujours assez de mobilité pour être traînées par deux hommes et que le génie militaire pourrait à tout moment exiger qu'elles fussent enlevées. M. Delalleau mentionne à ce sujet deux décisions ministérielles des 2 août 1826 et 10 octobre 1829 et remarque ingénieusement que si l'enlèvement des baraques ne pouvait pas être ordonné à tout instant, les propriétaires ne se préoccuperaient plus de leur conserver la mobilité suffisante, que les roues s'enfonceraient dans le sol sous l'influence de l'humidité, et que ce qui était toléré à titre de meuble deviendrait en réalité une construction en bois.

On pourrait soutenir que, s'agissant de meubles, il n'était pas besoin d'une disposition décrétoriale et que l'autorisation du service du génie suffisait. De fait, il eût mieux valu ne rien dire des baraques en bois mobiles sur roulettes.

642. Jurisprudence. — Le Conseil d'Etat n'a pas dit expressément que les objets mobiliers pouvaient être introduits librement sur le terrain militaire. Mais, dans une espèce remarquable (Guédé, 4 janvier 1884, *Leb.*, p. 21), il a décidé que le fait de posséder en première zone deux *voitures montées sur essieux et roues en fer* ne constituait pas une contravention, malgré leurs dimensions, parce qu'il ne s'agissait pas là de *baraques en bois mobiles sur roulettes* comme celles prévues à l'article 13 du décret du 10 août 1853 :

En ce qui concerne les deux voitures du requérant montées sur essieux et roues en fer et installées par lui sur le dit terrain (1) :

(1) Première zone de la place de Soissons.

Considérant que le ministre de la guerre se fonde, pour soutenir que le requérant a commis une contravention de ce chef, sur ce que le décret précité du 10 août 1853 interdit dans la première zone des servitudes l'établissement des baraques en bois mobiles sur roulettes qui ne remplissent pas les conditions limitativement déterminées par le dit article ;

Mais considérant qu'il résulte de l'instruction que les voitures du sieur Guédé ne rentrent pas dans la catégorie des constructions dites baraques mobiles sur roulettes auxquelles s'applique l'article 13 précité ; que, dès lors, le sieur Guédé est fondé à soutenir que c'est à tort que le Conseil de préfecture l'a condamné à enlever les voitures dont il s'agit .. (Arrêté réformé dans celles de ses dispositions par lesquelles il a prescrit l'enlèvement des voitures du sieur Guédé).

Et s'il s'était agi de baraques en bois mobiles sur roulettes du genre de celles prévues au décret, mais non autorisées ou bien dépassant les dimensions, qu'aurait dit le Conseil d'Etat ? on peut croire, par une induction *a fortiori* tirée de l'espèce précitée (1), qu'il n'eût pas admis l'existence de la contravention et qu'il aurait déclaré le décret du 10 août 1853 illégal en cette disposition de l'article 13 qui étend les servitudes en les appliquant à des objets mobiles pour lesquels elles ne sont pas faites, en assimilant arbitrairement certains de ces objets à des immeubles.

643. — Par contre, dans une autre espèce, le Conseil n'a pas admis qu'une baraque non montée sur roues fût un simple objet mobilier :

(C. E., 14 fév. 1890, Houssin, *Leb.*, p. 171.)

Vu la requête présentée par le sieur Houssin... tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté du 9 mai 1889 par lequel le Conseil de préfecture de la Seine... l'a condamné, etc..., Ce faisant, attendu que la baraque dont la construction est reprochée au sieur Houssin constitue un simple objet mobilier déposé sur le sol ;

Considérant qu'aux termes de l'article 7 du décret du 10 août 1853, etc..

(1) Où il s'agit de voitures montées sur essieux et roues en fer.

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du procès verbal ci-dessus visé que le sieur Houssin a fait construire dans la zone des servitudes militaires [de Paris] une baraque en planches et un abri en voliges avec papier goudronné, et qu'il ne justifie d'aucune autorisation régulière qui lui aurait été accordée, etc.

644. Cimetières.— L'exception la plus grave à la défense de construire en première zone qui ait été admise par le décret de 1853 est celle relative aux cimetières (art. 16).

L'alinéa final dispose que :

Il ne peut être établi de cimetières, dans la zone de servitudes de quatre cent quatre-vingt-sept mètres, avant que le ministre de la guerre n'ait été consulté, au point de vue des intérêts de la défense, sur le choix de l'emplacement proposé.

Quand bien même il s'agirait de constituer un cimetière ne renfermant que des tombes nues, l'autorisation ministérielle serait nécessaire en vertu de la servitude générale relative aux fouilles et excavations (décret de 1853, art. 9). *A fortiori* l'est-elle ici, où ce n'est pas la simple permission de creuser des fosses qui est en jeu, mais l'organisation d'un cimetière tel que nous l'entendons et tel que le veut le respect dû aux morts, c'est-à-dire, d'un enclos à l'intérieur duquel il est loisible aux familles de marquer les tombes de leurs défunts par des monuments, symboles et ornements divers.

Etant donné ce plan, une autorisation ministérielle suffit-elle pour le réaliser? Oui, si l'emplacement est choisi dans un des polygones exceptionnels réservés au moment du bornage des zones ; non, dans le cas contraire. Que l'on ne nous objecte pas que l'article 15 du décret de 1853 (« des décrets déterminent », etc.), semble autoriser la création de polygones exceptionnels postérieurement au bornage. La loi de 1819, article 3, 2^e alinéa, décide le contraire ; et en face de cette disposition légale, nous l'avons déjà dit, les

dispositions contraires du décret de 1853 ne constituent que des illégalités.

Il est donc à regretter que les cimetières, endroits d'une utilité publique éminente, n'aient pas fait l'objet, dans une loi, d'une exception au même titre que les moulins et usines ; ou, du moins, que le décret de 1853 n'ait pas spécifié qu'il n'en pourrait être organisé que dans les polygones exceptionnels.

645. — Il suffit de lire l'article 16 du décret de 1853 pour comprendre la gravité de la tolérance dont il s'agit. Le ministre peut permettre la clôture des cimetières par des murs en maçonnerie ou en terre, par des grilles en fer ou des palissades en bois ; il a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier, *suivant les localités*, le genre de fermeture qui doit être employé. Le décret se contente de faire des réserves, pas toujours irréductibles, quant à la hauteur et à l'épaisseur des murs et relativement aux contreforts, piliers, socles et pans de bois qui soutiennent les clôtures :

ART. 16. — Le ministre de la guerre peut, suivant les localités et les besoins de la défense, autoriser, à la condition de démolition sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8, la clôture des cimetières situés dans les zones de prohibition.

1° Par des murs en maçonnerie ou en terre, lesquels, *à moins de circonstances particulières* (1), ne devront avoir au maximum que deux mètres cinquante centimètres d'élévation au-dessus du sol et cinquante centimètres, au plus, d'épaisseur à la base ;

2° Par des grilles en fer ou des clôtures en bois pleines ou à claire-voie, avec ou sans socles, soutenues de distance en distance à l'aide de poteaux en bois ou de piliers en maçonnerie de cinquante centimètres au plus de côté, lesquels seront espacés d'au moins quatre mètres d'axe en axe. Dans les clôtures à claire-voie en bois, les lattis seront distants entre eux de manière à laisser au moins autant de vide que de plein.

(1) Voilà, dans cette courte expression, un moyen regrettable de ne pas tenir compte de la restriction énoncée.

Mais, où la tolérance paraît le plus exagérée, c'est quand elle s'applique aux monuments funéraires, dont les dimensions ne sont pas en principe limitées.

Le ministre de la guerre peut aussi permettre à l'intérieur des cimetières, aux conditions qu'il juge convenables dans l'intérêt de la défense, et toujours sous la condition précitée de démolition sans indemnité :

1° La construction de bâtiments de service de petites dimensions ;

2° L'exécution de monuments, tombeaux et autres signes funéraires.

La condition de démolir en cas de guerre fera peut-être reculer les familles et diminuera l'importance des monuments qu'elles voudront élever. Le ministre pourra aussi imposer des dimensions, mais il pourra aussi ne pas en imposer. Quant à la démolition en cas de guerre, se fera-t-elle aisément ? Quand il faudra déplacer des blocs de marbre ou de pierre aux abords d'une place et en temps de guerre, l'opération ne sera peut-être pas bien facile, car les réquisitions auront diminué le nombre des chevaux de trait et augmenté la difficulté des transports.

Enfin, les familles peuvent, sans faire aucune déclaration ni soumission (art. 26, avant-dernier alinéa), édifier des monuments funéraires que cet article appelle *de petites dimensions* et qui sont ainsi déterminés à l'article 16 :

1° Caveaux dont la maçonnerie ne s'élève pas à plus de cinquante centimètres au-dessus du sol ;

2° Pierres tumulaires horizontales ne dépassant pas cette même hauteur de cinquante centimètres.

3° Pierres d'inscription verticales ou pyramidales, colonnes sépulcrales et urnes funéraires ou autres petits monuments de toute forme en maçonnerie, n'ayant au maximum que un mètre cinquante centimètres d'élévation, socle compris, et cinquante centimètres d'épaisseur ;

4° Grilles ou balustrades d'entourage en bois ou en fer, avec

ou sans socle, de un mètre cinquante centimètres au plus d'élévation totale.

Cette latitude paraît excessive, à moins, encore une fois, que le cimetière ne soit placé dans un de ces polygones exceptionnels où il a été reconnu que rien n'était à craindre pour la sûreté de la place.

3. — DE L'ENTRETIEN ET DE LA RÉPARATION DES CONSTRUCTIONS
EN PREMIÈRE ZONE.

646. — Nous avons vu les textes des lois de 1791 et de 1819 qui ont trait à la prohibition de bâtir en première zone. Ils sont explicites. Au contraire, on ne trouve pour ainsi dire rien dans ces deux lois qui se rapporte à l'entretien et à la réparation des constructions préexistantes. L'ordonnance de 1821 consacre à cette matière sa section IV, le décret de 1853 sa section II ; mais qu'est-ce qu'un acte réglementaire qui ne s'appuie pas sur la loi, sinon un acte vain ?

Comment donc justifier la pratique des réparations ? En disant d'abord qu'elle a toujours été de tradition ; ensuite, que l'article 30 de la loi de 1791, lequel ajoute à la rigueur des ordonnances en prescrivant qu'aucun bâtiment ne sera à l'avenir « *bâti ni reconstruit* », ne dit pas après *ni réparé*.

Le mécontentement général soulevé par le décret du 9 décembre 1811 prohibant (art. 3) les restaurations et réparations aussi bien que les constructions neuves dans le rayon kilométrique des places, mécontentement qui se manifesta plus particulièrement en raison de l'interdiction de réparer, témoigne assez que jusqu'en 1811 cette interdiction n'existait pas. En présentant à la Chambre des pairs le projet de la loi de 1819, le maréchal de Gouvion Saint-Cyr disait, parlant du décret de 1811 :

.... Il ne fut plus permis d'élever, même au delà de cent toises, des constructions temporaires sans une autorisation spéciale ; les réparations de toute espèce furent soumises, *pour la première fois*, à cette condition....,

Plus loin :

Il lui a paru surtout indispensable de faire cesser entièrement la prohibition du droit de réparer, sans une autorisation spéciale, les bâtiments dont l'existence est antérieure à celle des fortifications. La seule restriction qui restera en vigueur à cet égard consiste, *conformément à ce qui existait avant 1811*, dans la défense de construire entièrement sur de nouvelles fondations, les bâtiments et clôtures existants.

Enfin, il est un texte légal, un seul, dont on peut tirer parti pour soutenir la légitimité de la réparation des constructions préexistantes : c'est l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819. Après avoir porté de 100 toises à 250 mètres la largeur de la première zone, la loi ne veut cependant point que les bâtiments, régulièrement édifiés entre l'ancienne et la nouvelle limite, soient rasés :

La distance fixée à cent toises par les articles 31 et 32 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791 sera portée à deux cent cinquante mètres, sans néanmoins que la prohibition qui en résulte puisse s'étendre aux constructions existantes, lesquelles *pourront être entretenues dans leur état actuel*.

Or, si dans un cas tout particulier, le législateur n'a pas voulu changer la condition de constructions existant non pas avant l'établissement des fortifications, mais seulement avant la loi de 1819 et construites par tolérance en vertu des articles 31 et 32 de la loi de 1791, qui ne voit qu'à plus forte raison le législateur doit admettre la faculté d'entretien à l'égard des constructions vraiment préexistantes que l'établissement seul des servitudes place dans les zones de prohibition ?

647. — La loi est donc insuffisante en ce qui concerne les questions de réparation et d'entretien. Elle semble les avoir laissées à l'administration. Cette dernière a suppléé en effet, comme nous l'avons vu ci-dessus à propos de la rue du rempart (n° 453 et suiv.), au silence de la loi dans l'ordonnance de 1821 (articles 25 à 30) et le décret de 1853 (articles 10, 11, 12 et 13).

648. — Il convient de faire ici une remarque importante relative à la terminologie de l'ordonnance de 1821 et du décret de 1853. Ces deux actes intitulent, le premier, sa section IV « Réparation et entretien des bâtisses *existantes* » ; le second, sa section II « servitudes concernant les constructions *existantes* ». Ce mot *existantes* s'applique à toutes les bâtisses qui sont susceptibles de se trouver en fait dans les zones, soit parce qu'elles sont antérieures à l'établissement des servitudes, soit parce qu'elles ont été autorisées depuis. Ainsi, en première zone, nous pouvons avoir d'abord des constructions préexistantes, comme aussi des constructions simplement existantes, ces dernières établies en vertu des tolérances de la loi (moulins et usines, bâtiments sis à l'intérieur des polygones exceptionnels).

649. — Il n'est pas permis de restaurer ou réparer une bâtisse si elle est dans un tel état de délabrement que sa ruine soit imminente. Les réparations nécessaires constitueraient une véritable reconstruction ; on ne les autorisera donc pas :

Les restaurations de bâtiments, clôtures et autres ouvrages tombant par vétusté ou pour une cause quelconque constituent des reconstructions totales, lors même qu'on voudrait, dans ces restaurations, conserver quelques parties des anciennes constructions (D. du 10 août 1853, art. 10, § 2).

650. — Mais supposons une bâtisse capable de supporter des réparations. Sous quelles réserves seront-elles autorisées ?

Quand on étudie cette matière, il convient de se pénétrer de deux principes généraux, à savoir :

a) Qu'il y a lieu de distinguer les réparations ordinaires (travaux non confortatifs) et les grosses réparations (travaux confortatifs), ces dernières étant de nature à rendre à un édifice ébranlé quelque solidité et à prolonger ainsi sa durée. Dans la voirie civile, les grosses réparations sont interdites aux maisons frappées d'alignement.

b) Qu'il est plusieurs restrictions mises par le service du génie militaire à toute autorisation de réparer, sans en excepter aucune. L'article 25 de l'ordonnance de 1821, l'article 11 du décret de 1853, posent de la même façon ces restrictions ; il n'est permis de réparer des bâtisses quelconques (1) :

Qu'autant qu'il n'est apporté aucun changement dans leurs formes et leurs dimensions, .. que les matériaux de réparation et de reconstruction partielle sont de même nature que ceux précédemment mis en œuvre ;

Que la masse des constructions existantes n'est point accrue.

651. — Ceci dit, parcourons d'un coup d'œil les articles qui ont trait aux réparations, soit dans l'ordonnance de 1821, soit dans le décret de 1853. Ce qui frappe tout d'abord, c'est la distinction que font ces deux règlements des bâtisses en bois ou en terre et des bâtisses en maçonnerie. Dès lors, il vient à l'esprit que les autorisations de réparer ne seront pas les mêmes suivant qu'il s'agira de l'une ou de l'autre catégorie ; vraisemblablement, elles seront plus

(1) C'est à dessein que nous écrivons le mot *quelconques*. Les articles 25 de l'ordonnance de 1821 et 11 du décret de 1853 paraissent ne s'appliquer qu'aux seules constructions en bois et en terre ; mais les articles 26 et 29 de l'ordonnance de 1821 renvoient à l'article 25, comme l'article 12 du décret de 1853 renvoie à l'article 11. Ainsi ces articles 25 et 11 dominent respectivement, dans les règlements dont ils font partie, la matière des réparations. Aussi le principe qu'ils contiennent aurait-il dû être mis à part, en vedette, et non pas inséré dans un article spécial d'où il est nécessaire de le dégager.

larges pour les bâtisses en bois et en terre, plus restrictives pour les constructions en maçonnerie. Or, il n'en est rien.

Lisons en effet attentivement les articles :

ART. 25 (1821), ART. 11 (1853). — *Bâtisses en bois ou en bois et terre.* — Toutes les réparations sont permises, sous certaines réserves (qui ont, nous venons de le voir, un caractère de généralité) ; par conséquent, même les réparations confortatives.

ART. 26 (1821), ART. 12, 1^{er} alinéa (1853). — *Bâtisses en maçonnerie situées au delà de la première zone des places de troisième classe et des postes* (1). — Leur condition est la même que celle des bâtisses en bois précédemment expliquée ; donc, à ces bâtisses en maçonnerie elles-mêmes, toutes réparations pourront être permises, même des travaux confortatifs (bien entendu, sous les restrictions générales que nous connaissons).

ART. 27 et 29 (1821). ART. 12, moins le premier alinéa (1853). — *Bâtisses en maçonnerie situées dans la première zone de toutes places et postes ou dans les deux premières zones des places de la première série.* — Voilà les constructions en maçonnerie les plus dangereuses, celles dont la disparition est éminemment désirable pour la sûreté de la place. Etant donné leur situation, leur existence ne peut s'expliquer que parce qu'elles étaient là avant l'établissement des servitudes : ce sont des constructions *préexistantes*. Pour qu'elles disparaissent peu à peu, on va sans doute leur appliquer le régime des édifices frappés d'alignement, c'est-à-dire interdire qu'il y soit fait aucun travail confortatif. Oui, en principe. Le décret du 10 août 1853 répète, après l'ordonnance de 1821 :

(1) Il faut y ajouter vraisemblablement les bâtisses en maçonnerie des polygones exceptionnels. Le décret de 1853 (art. 12, 1^{er} alin.) n'en parle pas ; mais l'article 26 de l'ordonnance de 1821 les visait expressément. On a dû faire un oubli en 1853.

Les bâtisses en maçonnerie situées dans la zone de deux cent cinquante mètres des places et des postes, ou dans celle de quatre cent quatre-vingt-sept mètres des places de la première série, ne peuvent être entretenues librement, dans leur état actuel, qu'à la charge expresse de les soumettre aux restrictions mentionnées à l'article 11, et de ne faire en outre aucun des travaux de la nature de ceux qui sont légalement prohibés en matière de voirie, c'est-à-dire de reprises en sous-œuvre, de grosses réparations et autres travaux confortatifs :

Soit à leurs fondations ou à leur rez-de-chaussée, s'il s'agit de bâtiments d'habitation ;

Soit, pour les simples clôtures, jusqu'à moitié de leur hauteur mesurée sur leur parement extérieur ;

Soit, pour toutes les autres constructions, jusqu'à trois mètres au-dessus du sol extérieur.

Mais cette énergique prohibition n'est qu'une façade. Car, à peine formulée, elle est tout de suite restreinte, anéantie même par le texte suivant (ordonnance de 1821, art. 29 ; décret de 1853, art. 12, alinéa final) :

Ces derniers travaux (1) ne peuvent être exécutés qu'autant que le propriétaire fournit la preuve que la bâtisse existait, dans sa nature et ses dimensions actuelles, antérieurement à l'époque de l'établissement des servitudes dont elle est grevée, ou justifie qu'elle a déjà fait l'objet d'un engagement de démolition sans indemnité pour le cas prévu à l'article 8, ou enfin, à défaut de l'une ou de l'autre de ces justifications, souscrit préalablement l'engagement dont il s'agit (2).

(1) Les travaux confortatifs que l'on vient de prohiber.

(2) L'article 26, confirmant sur ce point l'article 12, décide que la déclaration à faire au chef du génie préalablement à l'exécution des travaux, doit être accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité lorsqu'il s'agit :

« 3° de travaux confortatifs et de grosses réparations légalement
« prohibés en matière de grande voirie, aux bâtisses en maçonnerie
« situées dans la zone de deux cent cinquante mètres des places et
« des postes, ou dans celle de quatre cent quatre-vingt-sept mètres des
« places de la première série, lorsque la construction n'a pas déjà fait
« l'objet d'une soumission ou que le propriétaire ne peut prouver

Ainsi, le propriétaire de la construction reconnue préexistante sera admis à présenter des demandes d'autorisation pour toute espèce de travaux. Mais, si la préexistence de la construction n'a pas été admise ? de deux choses l'une : ou le propriétaire s'est engagé à démolir sans indemnité en cas de guerre, ou il n'a pas souscrit cet engagement. Dans le premier cas, il bénéficie de la même faveur que le propriétaire de la construction reconnue préexistante ; dans le second cas, il ne pourra exécuter que des réparations de simple entretien, à l'exclusion de tous gros travaux. Mais, quel est le propriétaire, en litige avec l'administration militaire au sujet de la préexistence de sa construction, qui refusera de souscrire l'engagement de démolir ? Il devrait hésiter, si cet engagement constituait une renonciation irrévocable au droit d'indemnité. Mais il n'en est point ainsi, puisque, dit l'article 32 du décret de 1853,

Les particuliers à l'égard desquels le ministre déclare les pièces insuffisantes ou inadmissibles, conservent le droit de fournir et de faire constater, *à toute époque*, la preuve de la priorité d'existence en produisant à cet effet leurs titres devant les tribunaux ordinaires.

652. — En résumé, bâtisses préexistantes (à l'établissement des servitudes), bâtisses postérieures ; bâtisses en bois, bâtisses en maçonnerie, toutes sont traitées en fait de la même manière quant aux réparations et à l'entretien. Dans la réalité, les servitudes concernant les réparations ne sont pas nombreuses ni bien compliquées ; les seules observées sont celles que nous avons qualifiées de restrictions générales (n° 650-*b*) : elles sont exposées à l'article 11 du décret de 1853 (art. 25 de l'ordon. de 1821).

« qu'elle existe antérieurement à l'établissement des servitudes » (art. 12). »

La rédaction serait plus exacte si elle disait : « *et* que le propriétaire... »

Est-ce là l'esprit de la loi de 1791 qui, en défendant absolument de bâtir et de reconstruire (en quelques matériaux que ce fût pour la première zone de toutes places et postes, en maçonnerie pour la deuxième zone des places de la première série), semblait avoir marqué l'intention du législateur de débarrasser peu à peu et complètement la première zone de toute espèce de constructions ? Peut-on soutenir que la loi ait admis tacitement ces travaux confortatifs qui sont de nature à maintenir pendant un temps indéfini les constructions existantes ?

Il est bien permis d'en douter, et il est regrettable en tout cas que le législateur de 1791 ne se soit pas expliqué sur la question d'entretien. Un mot eût suffi ; il n'a pas été inséré au texte. Et les servitudes défensives sont tellement impopulaires que la loi de 1819, loin de préciser en faveur de la défense la loi de 1791, n'a songé au contraire qu'à en adoucir les rigueurs.

653. Des améliorations intérieures permises expressément par le décret de 1853 (art. 13). — Dès l'instant où l'entretien d'un bâtiment est permis, on est obligé d'admettre que ce n'est pas seulement en ce qui regarde l'extérieur, mais aussi les aménagements intérieurs sans lesquels la vie n'est pas possible. Or, il y avait doute à ce sujet parce que l'ordonnance de 1821 ne s'explique formellement que des réparations extérieures. Le ministre avait déjà fait connaître dans une circulaire du 4 janvier 1824, à propos des bâtiments tolérés dans la seconde zone, qu'il fallait bien, sous peine de les rendre inhabitables ou par trop précaires, y laisser construire, par exemple, des fours de boulangerie. Le décret du 10 août 1853 autorise donc d'une façon expresse certaines améliorations qui auraient pu être taxées d'augmentations à des constructions préexistantes ou existantes, améliorations qui, à ce titre, ou bien auraient été

entièrement prohibées (1^{re} zone), ou bien n'auraient été tolérées (propriétaires de constructions préexistantes en seconde zone) qu'à la condition de démolition sans indemnité de la *totalité* du bâtiment où elles auraient été exécutées. D'autre part, on ne peut pas dire, pour plusieurs d'entre elles, qu'elles soient de simples réparations. Ces améliorations sont les suivantes (1) :

ART. 13 — ... 2° Les fours de boulangerie et les fourneaux ordinaires de petites dimensions nécessaires dans les bâtiments d'habitation ;

3° Les cheminées ordinaires en briques ou en moellons dans les pignons et les refends des mêmes bâtiments construits en bois ou en bois et terre, pourvu que la largeur de la maçonnerie n'ex-cède pas un mètre cinquante centimètres pour chaque pignon et chaque refend, et qu'on se conforme, en outre, aux usages locaux tant pour les dimensions que pour la nature des matériaux ;

4° Les cloisons légères de distribution : en bois (2) à l'intérieur

(1) En ce qui a trait à la 1^{re} zone, nous avons exposé la critique de l'article 13 à deux endroits différents, partie sous la rubrique « des exceptions à la prohibition de bâtir », partie sous la rubrique « de la réparation et de l'entretien des constructions en première zone ». C'est que ledit article, comme l'indique son premier alinéa, renferme des exceptions aux prohibitions de bâtir et des exceptions à la prohibition d'entretenir. Il fallait donc distinguer ce qui est bâtisse de ce qui est réparation. Nous avons estimé qu'il fallait qualifier de bâtisse (*secundum subjectam materiam*) tout ouvrage qui a une existence indépendante par lui-même : les ponts en bois, les baraques en bois, les murs de soutènement, les puits ; et qu'il fallait mettre au rang des réparations (en 1^{re} zone) tous ouvrages dont le but est d'améliorer une bâtisse à laquelle ils se rattachent : les fours et fourneaux, cheminées, cloisons intérieures, couvertures, reculements.

En ce qui a trait à la 2^e zone, les fours et fourneaux, cheminées, cloisons intérieures, couvertures, peuvent être considérés tantôt comme des *exceptions à la prohibition de bâtir autrement qu'en bois* (n° 665 et suiv.), tantôt comme des exceptions à la prohibition d'entretenir des constructions *en maçonnerie préexistantes* (n° 672).

(2) Il est évident qu'on ne saurait tolérer de cloisons en maçonnerie dans un bâtiment en bois.

(C. E., 16 nov. 1882, *Biancherio, Leb.*, p. 846).

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Biancherio a

des bâties construites en bois et terre couvertes et fermées de tous côtés ; en plâtre ou en briques de champ, dans les mêmes constructions en maçonnerie ; dans aucun cas, leur épaisseur ne peut dépasser huit centimètres, tout compris ;

5° Le remplacement des couvertures en chaume ou en bardeaux par des couvertures légères en ardoises ou en zinc, et même en tuiles, pourvu qu'il ne soit point apporté de changement à la forme de la toiture (1).

Les travaux énoncés sous les quatre numéros ci-dessus peuvent être exécutés après une simple déclaration au chef du génie (art. 26) si la construction est soumissionnée ou reconnue préexistante.

654. — Enfin, l'article 13 du décret de 1853 a cru devoir déclarer en termes exprès que

Sont également tolérés, à la charge de démolition de la totalité de la construction, sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8 :

Les reculements, exigés par le service de la voirie, d'une façade ou d'un pignon dépendant d'une construction couverte, pourvu qu'on emploie, dans cette opération, des matériaux de même nature que ceux précédemment mis en œuvre.

Cette disposition, si nous la comprenons bien, nous pa-

effectué, sans autorisation, dans un bangar situé dans la première zone des servitudes militaires du fort Sainte-Catherine à Toulon, divers travaux de transformation ; qu'il y a établi, notamment, des cloisons en maçonnerie ; que ces faits, quel que soit d'ailleurs le titre auquel leur auteur détient l'immeuble dont s'agit, constituent une infraction aux prescriptions des lois des 10 juillet 1791 et 17 juillet 1819 et du décret du 10 août 1853 ; qu'ainsi c'est à tort que le conseil de préfecture a renvoyé le sieur Bianchero des fins d'un procès-verbal dressé contre lui ; qu'il y a lieu, par application des dispositions législatives précitées et de l'arrêt du conseil du 27 février 1765, de le condamner à 16 francs d'amende, aux frais du procès-verbal et à la démolition des ouvrages irrégulièrement exécutés. . .

(1) Voilà qui est diamétralement opposé au principe de l'article 11 que les matériaux de réparation doivent être de même nature que ceux précédemment mis en œuvre.

rait, à l'encontre de tant d'autres, pécher par excès de sévérité et, en outre, contredire aux articles 11 et 12.

Supposons qu'elle n'existe pas. Je possède en première zone une maison reconnue préexistante à l'établissement des servitudes et frappée d'alignement par le service de la voirie. Pour être libre vis-à-vis de la voirie, je démolis la façade de ma maison et la reconstruis un mètre plus loin, à la limite du chemin. Ce sera, pour l'autorité militaire, une *reconstruction partielle* que j'exécuterai librement en vertu des articles 11 et 12 combinés du décret de 1853, d'autant mieux que, par ce reculement, je diminue les dimensions de ma maison et, par là même, l'indemnité éventuelle à laquelle j'aurai droit si la démolition est exigée en cas de guerre.

Mais voilà que l'article 13 m'oblige, préalablement au reculement, à souscrire la soumission de démolition sans indemnité ; il enlève à ma maison son privilège de construction préexistante (qui est le droit à indemnité pour démolition en cas de guerre), parce que je la restreins ! Nous ne voyons pas comment pourrait être procurée, sans contradiction, l'application de ce paragraphe.

655. Jurisprudence. — Une demoiselle Lannier avait, entre autres contraventions, fait surélever une baraque en bois qu'elle possédait dans la première zone des fortifications de Paris. Le Conseil d'Etat, ayant eu à connaître de l'affaire, statua comme il suit (C. E., 9 novembre 1888, demoiselle Lannier, *Leb.*, p. 816).

Considérant qu'aux termes de l'article 7 du décret du 10 août 1853, dans la première zone des servitudes autour des places et des postes classés, il ne peut être fait de construction, de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception de clôtures ou haies sèches, ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie ; et, qu'aux termes de l'article 11 du même décret, les bâtisses en bois, existant dans les limites de 487 mètres, ne peuvent

être entretenues dans leur état actuel qu'en tant qu'il n'est apporté aucun changement dans leurs formes et dimensions ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du procès verbal susvisé, que la demoiselle Lannier a fait établir, dans la zone des fortifications de Paris, deux baraques en planches dont l'une reposant sur un soubassement en maçonnerie, et a fait surélever une autre baraque préexistante ; que ces ouvrages font partie de ceux qui ont été interdits par le décret précité dans la première zone des servitudes ; et que la requérante ne justifie d'aucune autorisation régulière qui lui aurait été accordée ; que, dès lors, sa requête doit être rejetée. . . . (Rejet).

656. — Du reste, tout exhaussement est prohibé. Rien ne servirait de dire qu'il est soutenu par de simples montants en bois et nécessité par la réparation de la toiture de la maison, et qu'il est de peu d'importance. Le Conseil d'Etat a considéré :

. que les lois et règlements , en interdisant d'une manière absolue les exhaussements des bâtisses existantes, n'ont point fait de distinctions relativement aux dimensions des exhaussements exécutés . . . (4 juillet 1837, veuve Sabine, *Leb.*, p. 294 ; Dalloz, *Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 93).

657. — De même, le Conseil d'Etat a considéré comme travaux illicites un plancher et un plafond en plâtre qui avaient été établis au-dessus d'un atelier préexistant (C. E., 30 janvier 1862, Durand, *Leb.*, p. 90). Le propriétaire invoquait les paragraphes 4 et 5 de l'article 13 du décret du 10 août 1853 :

Considérant, dit le Conseil d'Etat, qu'il résulte du procès-verbal ci-dessus visé que le sieur Durand a fait établir au-dessus d'un atelier qu'il possède dans la zone unique des servitudes de l'enceinte fortifiée de Paris, et *qui existait avant la construction de cette enceinte*, un plancher de 29 mètres de longueur sur 6 m. 50 de largeur et formé de solives de 16 centimètres de hauteur sur 54 millimètres d'épaisseur et d'un plafond en plâtre ;

Considérant qu'aux termes de l'article 7 du décret ci-dessus visé, il ne peut être fait dans la première zone des servitudes militaires aucune construction de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception, toutefois, de clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie sans pans de bois ni maçonnerie ; et que les travaux exécutés par le sieur Durand ne rentrent pas dans les exceptions prévues par les paragraphes 4 et 5 de l'article 13 ci-dessus ; qu'ainsi c'est avec raison que le conseil de préfecture de la Seine en a ordonné la démolition et a condamné ledit sieur Durand à une amende de 25 francs. . . .

Il est étonnant que le Conseil d'Etat ait considéré ce travail comme une *construction*, à moins qu'il n'apportât un changement dans les formes et dimensions de l'atelier, ce dont il n'est pas question. Nous l'aurions plus volontiers qualifié de *grosse réparation* tolérée dans les bâtisses préexistantes (10 août 1853, art. 12, *in fine*), moyennant, bien entendu, déclaration préalable (même décret, art. 26, 1^{er} alin. et 3^o). Il semble que, dans une telle situation, le mieux aurait été, tout en maintenant l'amende, d'impartir un délai au propriétaire pour remplir les formalités exigées, faute de quoi, la démolition serait exécutée.

Il est étonnant aussi que le demandeur au pourvoi n'ait pas invoqué le bénéfice de la disposition susvisée de l'article 12.

SECTION VI. — Des tolérances spéciales à la deuxième zone.

- a) Des tolérances spéciales à la deuxième zone des places de la première série.
- b) Des tolérances spéciales à la deuxième zone des places de la deuxième série et des postes militaires.

658. — Qu'il s'agisse d'un simple poste ou d'une grande place de guerre, la condition de la propriété est la même dans la première zone de servitudes. Mais, en seconde zone, l'importance de l'ouvrage a sa répercussion sur les toléran-

ces accordées : ainsi, les tolérances sont beaucoup plus larges dans la seconde zone des places de troisième classe et des postes, c'est-à-dire des places de deuxième série, que dans la seconde zone des places de première série. Aussi, suivant en cela le plan de M. Delalleau, subdiviserons-nous cette matière en deux parties, considérant tout d'abord la deuxième zone des places de première série pour finir par la deuxième zone des places de deuxième série.

a) *Des tolérances spéciales à la deuxième zone des places de la première série.*

659. — Les servitudes sont exactement les mêmes en cette zone qu'en première zone. Nous avons insisté plusieurs fois sur cette idée que les servitudes ne variaient pas jusqu'à 487 mètres et que ce qui faisait la distinction des deux premières zones, c'étaient les tolérances beaucoup plus considérables en deuxième zone qu'en première.

DES EXCEPTIONS A LA PROHIBITION DE BATIR

660. — Il est à peine besoin de dire que les tolérances admises en première zone par les lois, les ordonnances et décrets ou les simples circulaires ministérielles (usines, polygones exceptionnels, clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, murs de soutènement, puits, baraquements en bois, ponts en bois, cimetières) doivent à plus forte raison être consenties en deuxième zone. Nous n'aurons presque rien à ajouter à ce qui a été dit à ce sujet à propos de la première zone.

661. — 1° *Des haies vives.* — Nous avons vu (n° 634) que le ministre de la guerre avait spécifié tout d'abord que les haies vives étaient interdites en première et deuxième zone (circ. du 4 janvier 1824). Une circulaire du 8 septembre 1828 les toléra dans la deuxième zone :

Cette disposition, disait le ministre, que l'ordonnance du

1^{er} août 1821 n'a formellement consacrée que pour l'étendue de la première zone, présentant quelque rigueur dans son application à la seconde zone où il est permis en général d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre qui peuvent souffrir autant d'inconvénients que des haies, j'ai décidé, dans l'intérêt des particuliers, qu'à l'avenir l'interdiction des haies vives devrait être bornée à la première zone et que ce genre de clôture serait assimilé, dans la seconde zone, quant aux règles à suivre à son égard, aux autres objets qu'il est permis d'élever dans cette zone, c'est-à-dire qu'il pourrait être autorisé moyennant soumission préalable d'enlèvement ou de destruction sans indemnité, dans le cas prévu par les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821.

662. — *2° Bâtisses en bois ou en bois et terre.* — Quelle dérogation nouvelle à la prohibition de bâtir s'ajoute donc, pour la deuxième zone, à celles énumérées ci-dessus ? C'est la faculté donnée sous plusieurs conditions de faire n'importe quelles constructions en bois et en terre.

La loi de 1791 en fait l'objet d'un article spécial :

ART. 31. — Autour des places de première et de seconde classe, il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures en bois et en terre, sans y employer de pierres ni de briques, même de chaux ni de plâtre autrement qu'en crépissage (1), mais seulement à la distance de 100 toises (2) de la crête du parapet du chemin couvert le plus avancé, et avec la condition de les démolir sans indemnité, à la réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place, légalement déclarée en état de guerre, serait menacée d'une hostilité.

Rien de plus net : le bois et la terre seuls sont autorisés comme matériaux de construction ; la soumission de démolir est exigée.

663. — Le décret du 9 décembre 1811 régla beaucoup plus

(1) *Crépir* : Enduire une muraille de mortier fait de chaux et de gros sable.

(2) 250 mètres (loi de 1819).

sagement la question des matériaux. Il voulut qu'ils fussent combustibles :

ART. 2. — 1^o Il ne sera construit aucun bâtiment en bois dans le rayon de 200 à 500 mètres, sans notre permission ; et il ne sera jamais employé dans ces constructions *ni terre*, *ni maçonnerie*, *ni aucune autre espèce de matériaux incombustibles*.

C'était faire acte de prévoyance que d'édicter cette condition, car nous avons vu que l'engagement de démolir était une chose souvent illusoire. Or, si c'est la main-d'œuvre militaire qui est obligée d'opérer elle-même la démolition, il convient qu'elle puisse le faire par le moyen le plus rapide, le feu. Nous aurions aimé que, du décret de 1811, au moins cette sage défense fût conservée. A la Chambre des pairs, lors du vote de la loi de 1819, des voix autorisées s'élevèrent pour démontrer l'inanité de l'engagement de démolir souscrit par les propriétaires zoniers :

L'expérience a prouvé, disait le comte de Sparre, combien est illusoire le droit, réservé par le ministre de la guerre, de faire démolir, à la première hostilité, les bâtiments qui pourraient gêner la défense des places. L'on sait combien ces démolitions sont toujours difficiles et incomplètes ; par considération, l'on attend toujours jusqu'au dernier moment pour les commencer ; dans les places de deuxième et troisième ligne, la faiblesse des garnisons les empêche de les achever ou même de les exécuter ; la condition, souscrite par les propriétaires, de démolir eux-mêmes lorsqu'ils en seront requis, est oubliée ou éludée par eux ; la perte qu'ils craignent d'éprouver par la destruction de leurs bâtiments leur fait mettre en œuvre tous les moyens possibles pour les y soustraire et quelquefois même pour empêcher la place de se défendre. Ajoutez à ces considérations celle de rendre la garnison de la place odieuse aux habitants dont elle détruit les bâtiments de force, tandis qu'il est nécessaire pour la défense de la place et de l'Etat que le plus grand accord règne parmi eux.

Le général Belliard parla dans le même sens en ajoutant un exemple topique à l'appui de son discours :

En 1814 et 1815, disait-il, nous avons vu s'établir, dans toutes les places menacées de siège, une lutte entre les propriétaires et les commandants ; l'intérêt personnel ne cède pas toujours facilement à l'intérêt général. Aussi le zèle des habitants pour la défense de leurs villes était presque toujours en raison inverse des établissements qu'ils possédaient autour de ces villes. Dans quelques-unes, les habitants ont fait hâter les capitulations qui sauvaient leurs campagnes et leurs maisons..... sur d'autres points, où l'autorité militaire conservait toute l'influence que doit lui donner un état de siège , la difficulté des démolitions, les inconvénients qui résultent des amas de décombres, quand ces démolitions sont opérées, ont laissé exister des bâtiments qui ont servi de couvert à l'ennemi et l'ont dispensé de la moitié des travaux d'un siège.

J'en peux citer un exemple récent frappant, dans la défense d'une des places qu'il était le plus important alors de ne point laisser enlever, celle de Bayonne. On avait construit, sur la rive gauche de l'Adour, deux camps retranchés, qui éloignaient les attaques de 800 à 1 000 toises. Sur la rive droite, il n'y avait que la citadelle, dont on ne s'occupa qu'au dernier moment. En avant de son front d'attaque et à la distance seulement de 130 toises, se trouvait un immense bâtiment, avec ses dépendances, appartenant à un des plus riches négociants de la ville. Soit par condescendance, soit par défaut de temps, ce bâtiment resta intact. Les Anglais vinrent en force s'y loger le jour de l'investissement de la place ; ils firent derrière la maison et les murs de clôture, une tranchée qui se trouvait plus rapprochée que ne l'est ordinairement la seconde parallèle, et quand on vit que le canon de la citadelle, tirant pendant six semaines, n'avait pu parvenir à détruire cette maison et à éloigner l'ennemi, qui derrière ces couverts, préparait les approvisionnements du siège, il fallut pour y mettre le feu faire une sortie qui coûta cher à la garnison.

664. — L'ordonnance du 1^{er} août 1821 (art. 2) ajouta quelque chose aux exigences imposées : les constructeurs de maisons en bois ou en terre durent s'engager non seulement à démolir, mais « à enlever les décombres et matériaux ». Cette nouveauté a été reproduite textuellement à l'article 8, 1^{er} alinéa, du décret du 10 août 1853. L'admi-

nistration de la guerre a raison de se mettre, en droit, vis-à-vis des propriétaires, dans une situation très forte, mais, en fait, si la démolition était déjà difficile à obtenir, l'obligation d'enlever les matériaux ne remédiera à rien (1).

665. — 3^e *Fours, fourneaux et cheminées. Circulaire de 1824 (critique)*. — Après 1821, les propriétaires situés en deuxième zone trouvèrent moyen d'éluder la loi de 1791, rappelée par l'ordonnance de 1821 (art. 2), dans la prohibition formelle qu'elle fait de la pierre et de la brique dans les bâtiments en bois ou en terre : *sans y employer de pierres ni de briques*, dit la loi. Bien mieux, le ministre de la guerre de l'époque céda à cette tendance envahissante, comme en témoigne la circulaire du 4 juin 1824, § 3. *Des maçonneries pour les cheminées et les fours seulement dans les bâtisses en bois qui servent de maisons d'habitation*.

Dans plusieurs directions, disait le ministre, l'on a tiré du texte de l'article 2 de l'ordonnance la conclusion rigoureuse que les bâtisses en bois qu'il est permis d'élever dans la seconde zone des places de la première série ne pouvaient comporter aucune espèce de maçonnerie. Mais, quoique cette conclusion soit littéralement conforme à l'ordonnance, l'exception qui s'applique par le fait aux maçonneries des cheminées et des fours, dans les bâtisses en bois qui servent d'habitation, ne rentre pas moins dans l'esprit des dispositions de l'article 2, par cela même qu'en principe la fin ne peut être exclusive des moyens, dès que l'article en lui-même autorise la construction de toute bâtisse en bois, quelle qu'en doive être la destination, et que l'article 23 ne prohibe que l'augmentation de ces bâtisses ou les réparations qui ne s'effectueraient point avec des matériaux de même nature et qui pourraient ainsi prolonger indéfiniment la durée de ces bâtisses.

Cette exception n'étant donc qu'une mesure de sage prévoyance et de garantie *obligée* contre les incendies, vous devrez la consi-

(1) Cette obligation a dû être spécifiée expressément; on n'aurait pu la déduire de la servitude générale relative au dépôt des décombres; car les servitudes doivent s'entendre au sens étroit et il s'agit ici non pas de décombres ordinaires, mais de décombres *imposés*.

dérer comme étant de droit, toutes les fois que la demande vous en sera faite, pourvu qu'elle se renferme dans les limites du strict nécessaire, quant au nombre des fours et des cheminées, dont la construction devra d'ailleurs s'effectuer suivant les usages locaux tant pour les dimensions que pour la nature des matériaux (*Journal militaire*, 1824, 1^{er} sem., p. 12).

666. — Il est nécessaire de relever le vice de tout ce raisonnement ; la cause était mauvaise ; on ne pouvait la défendre avec logique.

Ainsi, il n'est question dans le texte précité que de l'ordonnance de 1821 (art. 2), comme si la prohibition absolue de la pierre et de la brique dans les constructions en bois n'était pas contenue dans la loi de 1791 (art. 31).

D'autre part, la circulaire fait le raisonnement suivant : dès l'instant où les bâtiments en bois sont tolérés en deuxième zone, les propriétaires pourront en construire à tel usage qu'il leur plaira, notamment à usage d'habitation ; et dans le cas où ils construiront à usage d'habitation, l'administration est obligée de tolérer que le bâtiment soit agencé à cet effet, c'est-à-dire qu'il comprenne des parties en maçonnerie ou en briques. Qui veut la fin veut les moyens, dit expressément la circulaire ; or, l'ordonnance (il n'est pas question de la loi) tolère des maisons en deuxième zone ; donc, elle doit y tolérer aussi des fours, fourneaux et cheminées.

Il n'est pas contestable que les propriétaires qui bâtissent en bois peuvent bâtir à telle destination qu'il leur plaît, mais à leurs risques et périls ; nous ne voyons nullement que l'administration soit obligée d'en tenir compte. La loi de 1791 tolère des *bâtiments* en bois en deuxième zone, c'est tout ; le mot *maisons*, dont on pourrait tirer argument, n'est pas dans l'article 31. Faites de ces bâtiments des remises, écuries, entrepôts, tout ce que vous voudrez ; habitez-les, s'ils vous suffisent ; mais vous devrez vous contenter d'une demeure en bois.

667. Décret de 1853 (critique). — Le décret de 1853 consacra cette extraordinaire interprétation de la loi en son article 13 où il est dit :

Peuvent être exécutés dans les zones de servitudes, par exception aux prohibitions des deux premières sections :

... 2° Les fours de boulangerie et les fourneaux ordinaires de petites dimensions nécessaires dans les bâtiments d'habitation ;

3° Les cheminées ordinaires en briques ou en moellons dans les pignons et les refends des mêmes bâtiments construits en bois ou en bois et terre, pourvu que la largeur de la maçonnerie n'excède pas un mètre cinquante centimètres pour chaque pignon et chaque refend, et qu'on se conforme, en outre, aux usages locaux tant pour les dimensions que pour la nature des matériaux (1).....

668. — 4° Socles et excavations. — Quand on sort de la légalité pour faire des concessions, on ne s'arrête plus. Non seulement le décret de 1853 confirme les tolérances illégales de 1824 relatives aux fours et aux cheminées ; il va beaucoup plus loin. Qui veut la fin veut les moyens, disait la circulaire. Eh bien ! Va-t-il être interdit aussi de donner quelque solidité à ces habitations en bois ? Obligera-t-on ceux qui les habitent à vivre sous un abri si précaire, qu'une tem-pête peut enlever ? Leur sera-t-il défendu de creuser des caves souterraines, qui sont chose si utile, et des puits pour avoir l'eau à proximité ? Non, le législateur de 1791 n'a pu être si dur. Et le décret de 1853, acte de tolérance par excellence, tolère :

ART. 13. —

1° Au delà de la première zone des places et des postes, les socles en maçonnerie ou en pierre, isolés ou servant de base à d'autres constructions et ne dépassant pas cinquante centimètres en hauteur et en épaisseur ;

.

(1) Il est aisé de reconnaître ici la circulaire du 4 janvier 1824.

7° Au delà de la première zone, les caves, les citernes et les excavations couvertes, pratiquées au-dessous du sol, que le directeur des fortifications juge sans inconvénient pour la défense.

669.— Voilà ce que la pratique administrative et le décret de 1853 ont fait de l'article 34 de la loi du 10 juillet 1791. J'ai un terrain en seconde zone ; à la condition, bien entendu, de souscrire un engagement de démolition que j'espère ne jamais tenir, je vais pouvoir me construire une maison d'habitation, en bois sans doute, mais qui ne sera pas sans confort, puisqu'elle pourra comporter une cave souterraine, s'élever sur une assise en maçonnerie, être pourvue de cheminées, fours et fourneaux, et qu'enfin j'aurai également la faculté de creuser un puits tout voisin.

Certes, si l'on a eu l'intention de voir la deuxième zone se peupler, on a bien fait tout ce qu'il fallait dans ce but. Nous croyons, nous, que le législateur de 1791 avait eu une vue contraire. Pour ne pas vexer à l'excès les propriétaires, il avait toléré l'édification de bâtiments en bois, mais il n'avait pas pensé que les propriétaires viendraient s'y loger ni surtout que l'administration leur faciliterait la chose. Cela ne suffit pas encore, bien entendu, aux zoniers ; quand ils habitent eux-mêmes ces baraques en bois, ils usent de toutes les ruses pour déjouer la surveillance et se dégager des quelques entraves qui leur sont encore opposées et qui les mettent en plus fâcheuse position que leurs voisins de la troisième zone.

670.— 5° *Des cloisons intérieures.* — Nous venons de critiquer le décret d'août 1853 pour ce qui est des exceptions illégales apportées par son article 13 à la loi de 1791 (n° 669). Ce n'est pas à dire que tout l'article 13 ne renferme que des illégalités, mais quand il se tient dans la légalité, il pêche quelquefois par inutilité. Ainsi le paragraphe 4° permet les cloisons en bois, d'une épaisseur maxima de huit centi-

mètres, tout compris, « à l'intérieur des bâtisses construites en bois et terre, couvertes et fermées de tous côtés ». Était-il besoin de le dire ? Est-ce une exception particulière aux prohibitions de la 1^{re} section (premier alinéa de l'art. 13) ? Non, sans doute, car il n'est guère croyable que le législateur de 1791 n'ait voulu tolérer que des bâtisses non cloisonnées. La cloison est sans importance, dès l'instant où elle est aussi en bois.

671. — 6^o *Des auberges destinées aux voyageurs.* — L'ordonnance du 9 décembre 1713, après avoir édicté la prohibition de bâtir en maçonnerie plus près qu'à 250 toises des places, ajoute ce qui suit :

Permet néanmoins Sa Majesté qu'il puisse être bâti à chacune des portes et principales avenues desdites places, un cabaret pour la commodité des voyageurs qui arrivent après la fermeture des portes, à 200 toises (1) de distance des palissades du chemin couvert ou avant chemin couvert, dans l'endroit qui sera jugé le plus convenable et le moins préjudiciable à la sûreté de la place.

Cette exception n'est pas mentionnée dans la loi de 1791 ni dans aucun texte des lois ou décrets postérieurs. Mais, comme elle n'a pas davantage été abrogée, on doit considérer qu'elle est toujours en vigueur.

Il s'agit, bien évidemment, de constructions en maçonnerie, puisque l'ordonnance de 1713 ne prohibait que celles-là et que, s'il s'agissait de constructions en bois, il ne serait pas nécessaire de recourir à un texte de 1713, la loi de 1791 étant bien suffisante.

DES RÉPARATIONS

672. — Nous n'avons pour ainsi dire rien à ajouter à ce qui a été dit dans la section précédente pour les constructions sises en première zone. Nous répétons ce que

(1) C'est-à-dire, vers l'extrémité de la deuxième zone, cette zone finissant à 250 toises du chemin couvert.

nous avons essayé d'expliquer clairement sur cette difficile matière, à savoir : qu'il n'existe, *en fait*, d'autres empêchements à la réparation et à l'entretien que ceux qui sont spécifiés dans l'article 11 du décret du 10 août 1853.

673. — Dans la circulaire du 4 janvier 1824 (§ 4, 4^e et 5^e alin.), le ministre de la guerre invita les services locaux du génie à accueillir favorablement les demandes présentées par des propriétaires de bâtiments sis en seconde zone et *préexistants* à l'établissement des servitudes, à l'effet d'être autorisés à exhausser ou augmenter ces bâtiments, mais sous la condition qu'ils souscriraient l'engagement de démolir sans indemnité, en cas de guerre, la totalité de la construction. C'était une raison d'économie qui dictait au ministre cette mesure ; mais il semble bien qu'elle fût illégale, même restreinte à la seconde zone, en ce qui concerne du moins les constructions en maçonnerie, qui sont interdites absolument jusqu'à la distance de 487 mètres de la fortification (1).

Il me reste à vous faire connaître, relativement à l'article 29, que, le point essentiel étant de dégrever l'Etat du paiement des indemnités de démolition en cas de siège, il a été reconnu qu'il était avantageux de permettre, par une extension implicite de cet article, les exhaussements ou autres augmentations de bâtisses situées dans la seconde zone des places de la première série, aux propriétaires qui justifient de la preuve de la *priorité d'existence*, quand ils offrent eux-mêmes, par compensation, de démolir sans indemnité leurs maisons ainsi augmentées.

(1) S'il s'agissait d'augmentations à faire à une bâtisse *préexistante*, sise dans un polygone exceptionnel de la première ou de la deuxième zone, la question ne serait plus la même. Et à plus forte raison, s'il s'agissait d'augmentations à des bâtisses simplement *existantes*, c'est-à-dire dont la construction aurait déjà fait l'objet d'une soumission de démolition sans indemnité. Si nous osons qualifier d'illégale la mesure d'économie suggérée par le ministre dans la circulaire de 1824, c'est en tant qu'elle a trait à des constructions en maçonnerie *non soumises* et, dès lors, *préexistantes*.

674. Jurisprudence. — Il a été jugé que la fermeture d'un appentis ouvert précédemment à tous les vents constituait une œuvre nouvelle nécessitant autorisation et soumission (C. E., 4 juillet 1870, Souder, *Leb.*, p. 636) :

Considérant que le sieur Souder a été poursuivi devant le conseil de préfecture en vertu d'un procès-verbal dressé contre lui le 24 juillet 1888... pour avoir fait construire, en violation de l'article 8 du décret du 10 août 1853, un appentis en bois contre la remise qu'il possède dans la deuxième zone des servitudes du fort du Camp-des-Romains (à St-Mihiel) ;

Considérant que, des dispositions combinées des articles 8, 11 et 26 du décret du 10 août 1863, il résulte que, dans la deuxième zone des servitudes autour des places de la première série, il est permis d'élever des constructions en bois et en terre et d'entretenir celles qui existaient avant l'établissement des servitudes dans leur état actuel, sans y apporter aucun changement dans leurs formes et dimensions ni dans les matériaux employés ; mais que tous ces travaux ne peuvent être entrepris, même ceux de simple entretien, qu'après que la déclaration en a été faite au chef du génie et à la condition que cette déclaration soit accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité.... ;

Considérant qu'il est établi par l'instruction et reconnu par le sieur Souder qu'en 1886 et 1887 il a, sans faire les déclarations et soumissions prescrites par les articles précités, fait exécuter des travaux à l'appentis en bois... ; que ces travaux qui, d'après l'arrêté attaqué, ont consisté notamment dans la fermeture, à l'aide de planches, de trois côtés du dit appentis, doivent être regardés comme une construction nouvelle dans le sens de l'article 8 du décret du 10 août 1853 et, par suite, constituent une contravention aux dispositions précitées du dit décret ; que, dès lors, c'est à tort que le conseil de préfecture a renvoyé le sieur Souder des fins du procès-verbal dressé contre lui....

b) *Des tolérances spéciales à la deuxième zone des places de la deuxième série et des postes militaires.*

675. — Quand il s'agit d'ouvrages classés seulement en deuxième série (places ou postes), la loi de 1791, non modifiée depuis à cet égard, tolère toute espèce de constructions en

deuxième zone. C'est l'article 32 qui a statué sur ce point :

Autour des places de troisième classe et des postes militaires de toutes les classes, il sera permis d'élever des bâtiments et clôtures de construction quelconque, au delà de la distance de 100 toises (1) des parapets des chemins couverts les plus avancés ou des murs de clôture des postes, lorsqu'il n'y aura pas de chemins couverts. — Le cas arrivant où ces places et postes seraient déclarés dans l'état de guerre, les démolitions qui seraient jugées nécessaires, à la distance de 250 toises et au-dessous de la crête des parapets des chemins couverts et des murs de clôture, n'entraîneront aucune indemnité pour les propriétaires.

On le voit, ce n'est qu'une tolérance ; si étendue qu'elle soit, elle n'efface pas la servitude qui grève les bâtiments et clôtures édifiés dans la deuxième zone dont il est ici question, servitude très onéreuse puisque les constructeurs sont exposés, le cas échéant, à être obligés de démolir leurs bâtisses sans aucune compensation.

676. — Quant aux réparations et à l'entretien, nous avons peu de chose à dire : dès l'instant où tout est toléré comme construction, tout est toléré à plus forte raison comme réparation, qu'il s'agisse de bâtisses *préexistantes non soumissionnées* ou de bâtisses *simplement existantes et soumissionnées*.

677. — La question des augmentations ou exhaussements doit être précisée. S'il s'agit d'exhausser ou d'élargir une construction soumissionnée, pas de difficulté : le propriétaire souscrira un nouvel engagement de démolition sans indemnité s'étendant à la construction ainsi augmentée. S'il s'agit au contraire d'une bâtisse *préexistante et non soumissionnée*, le propriétaire sera contraint, s'il veut l'augmenter, de prendre un engagement de démolition non seulement pour l'augmentation qu'il veut faire, mais pour tout l'en-

(1) 250 mètres depuis la loi de 1819, article 4.

semble du bâtiment ; c'est-à-dire qu'il lui faudra renoncer au droit de créance qu'il aurait pu éventuellement faire valoir contre l'administration de la guerre. L'article 28, 2^e alin., du décret du 10 août 1853 dispose :

Lorsqu'il s'agit de travaux à des bâtisses existantes (1), la soumission s'étend à la totalité de la construction et non pas seulement à la partie réparée ou améliorée.

SECTION VII. — a) Citadelles, châteaux et réduits.

b) Ouvrages avancés, ouvrages détachés.

APPENDICE. — *Déclarations, demandes, permissions, soumissions et certificats.*

a) CITADELLES, CHATEAUX ET RÉDUITS.

678. — Dans le système défensif de Vauban, la citadelle est une forteresse située à l'intérieur même d'une place forte et destinée à retarder le succès définitif de l'assiégeant en l'obligeant, après avoir donné l'assaut et pénétré dans la place, à recommencer un nouveau siège. La citadelle est adossée à l'enceinte, elle la domine ainsi que toute la ville. Etant donné son emplacement, elle fait corps, du côté de la campagne, avec la fortification, et, en ce point, les servitudes de la fortification sont en même temps servitudes de la citadelle. Du côté de la ville, il faut bien aussi que la citadelle porte servitudes ; autrement, son importance défensive serait presque annihilée si les maisons particulières pouvaient être construites jusqu'au bord du fossé qui l'entoure. De ce côté, se trouve ordinairement un espace assez vaste, vide de maisons, que l'on ap-

(1) Dans un langage strict, il faudrait dire constructions *préexistantes non soumissionnées*, puisqu'il n'y a que des constructions préexistantes qui puissent ne pas avoir fait l'objet d'une soumission.

pelle l'*esplanade* et qui correspond assez bien au glacis extérieur et au terrain de la première zone.

679. — La loi de 1791 incorpora au domaine militaire les esplanades existantes :

ART. 13. — Tous terrains des fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts.... *esplanades*... sont déclarés propriétés nationales.

680. — Si les esplanades ainsi incorporées au domaine en 1791 avaient été toutes d'une largeur suffisante au devant des citadelles, nous n'aurions pas à en parler ici ; car, en tant qu'elles sont propriétés de l'Etat, elles ne sont pas grevées de servitudes : *nemini res sua servit jure servitutis, sed prodest jure dominii*. Mais là où l'esplanade propriété de l'Etat est d'une largeur insuffisante, il est certain que la citadelle porte servitudes sur les terrains urbains sis au delà.

681. — La citadelle porte-t-elle les mêmes servitudes que le rempart du corps de place ? En principe, on doit conclure par l'affirmative. Mais la loi aurait dû s'expliquer catégoriquement sur ce point. Le premier renseignement explicite qui nous soit fourni sur les servitudes urbaines des citadelles (1) est contenu dans l'instruction du 31 juillet 1812 rendue pour l'application du décret du 9 décembre 1811 :

Les dimensions des esplanades doivent varier suivant l'importance des citadelles, châteaux ou réduits destinés à maîtriser l'intérieur des villes fortifiées. Dans les grandes places, lorsque la ville ne cerne pas déjà de très près les fronts de la citadelle, il serait à désirer qu'on pût porter la limite de l'esplanade au *maximum* (2), que les anciennes ordonnances fixent à 500 mètres ; et

(1) Bien entendu, les citadelles ont la qualité d'ouvrages fortifiés, qualité essentielle pour qu'il puisse y avoir servitudes. Dès 1791, parmi les *places et postes* à déclasser dont l'état est annexé à la loi figure la *citadelle de Nîmes*.

(2) Ce maximum, c'est la plus grande distance à laquelle s'étend la prohibition de bâtir.

dans ce cas, il faudrait ne tolérer que les *réparations ordinaires* aux bâtiments et clôtures isolées qui se trouvent en deçà de cette limite. Dans les citadelles de moindre importance, on peut réduire cette limite jusqu'à 200 mètres, qui est le *minimum* de largeur qu'une esplanade doit avoir pour obliger l'ennemi à quelques cheminements ; en deçà de ce *minimum* on ne doit tolérer que les *réparations ordinaires*. Entre ces limites, on peut, suivant l'importance des places et des citadelles, permettre les *grosses réparations* ou les réparations ordinaires.....

..... Les directeurs auront à me proposer la règle qu'il convient de suivre pour chaque citadelle, fort ou réduit, d'après son importance, celle de la place, le nombre et la nature des constructions particulières qui cernent ou couvrent les esplanades...

682. De la loi du 17 juillet 1819, l'on peut déduire aisément que les citadelles portent servitudes. — L'article 3 dit en effet :

La tolérance spécifiée par l'article 30 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791, en faveur des moulins et usines, pourra, lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense, s'étendre à toute espèce de bâtiments situés hors des places ou postes, ou sur *l'esplanade des citadelles*....

C'est dire qu'il pourra être institué des polygones exceptionnels sur l'esplanade des citadelles. C'est donc que l'esplanade des citadelles est tout entière grevée de l'interdiction de bâtir, de la même façon que les deux premières zones extérieures.

683. — Enfin, l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ôte toute espèce d'ambiguïté en disposant (art. 6) que

Les citadelles et les châteaux (1) auront à l'extérieur les mêmes limites de prohibition que celle des places fortes dont les unes et

(1) Il s'agit ici non pas des châteaux fortifiés isolés dans la campagne, lesquels constituent autant de places ou de postes spéciaux, mais des châteaux fortifiés sis à proximité ou dans l'intérieur des villes et qui ont pu être organisés de manière à servir de citadelles, tout en conservant leur ancienne appellation de châteaux.

les autres font partie. Les limites de leurs esplanades du côté des villes pourront être réduites selon les localités, par des fixations spéciales que nous nous réservons d'arrêter sur la proposition de notre ministre de la guerre.

Le tableau annexé à l'ordonnance mentionne expressément les citadelles en même temps que les places, afin qu'il n'y ait pas de doute sur l'étendue des servitudes. Les tableaux qui font suite à la loi de 1851 et au décret de 1853 ont aussi ces mentions. Seulement, le dernier décret ne contient aucun texte analogue à l'article 6 sus-relaté de l'ordonnance de 1821 : nous n'apercevons pas le motif de cette omission. Elle paraît d'autant plus regrettable que souvent les citadelles sont conservées malgré la démolition des remparts.

684. — Outre les citadelles ou châteaux à cet usage, il est un autre genre d'ouvrages qui portent également servitudes à l'intérieur des villes : ce sont les *réduits*. M. Delalleau dit que, dans les places fort importantes, les *réduits* font office de citadelles secondaires destinées à protéger la partie de la ville sur laquelle la citadelle principale n'aurait pas d'action, et qu'ils consistent ordinairement en « un bastion dont on fortifie la gorge du côté de la place par un petit front de fortification, avec un fossé devant lequel on laisse une esplanade ».

L'instruction du 31 juillet 1812 (ci-dessus, n° 681) parlait des réduits. Nous ne savons pas s'il en existe beaucoup : en tout cas, nous n'en avons pas trouvé qui fussent mentionnés à part dans les divers tableaux officiels des places de guerre.

b) OUVRAGES AVANCÉS, OUVRAGES DÉTACHÉS.

685. — La fortification d'une place de guerre est faite non seulement d'une enceinte continue, mais encore d'ouvrages extérieurs faisant corps avec cette enceinte ou entièrement

détachés d'elle. La loi de 1791 (art. 13) avait mis les *ouvrages avancés* au rang des terrains de la fortification ; c'était les qualifier assez mal. Les articles 30, 31 et 32 de la même loi disposant que les limites des zones de servitudes se calculent à partir des chemins couverts *les plus avancés*, l'administration militaire avait pris cette prescription à la lettre ; elle avait établi les zones de servitudes des places sur *les chemins couverts des ouvrages les plus avancés*, en sorte que tout l'intervalle qui se trouvait entre ces ouvrages et la place était nécessairement soumis aux servitudes militaires. Cet intervalle était parfois un espace de deux ou de trois kilomètres.

686. — La loi de 1819 fit justice de cet abus en établissant une distinction entre les ouvrages simplement avancés, qui font partie du système défensif de la place, et les ouvrages détachés qui, le cas échéant, peuvent se défendre eux-mêmes et qui, en tout cas, dans le temps de paix, doivent avoir des rayons de servitudes différents de ceux de la place. La loi décida en outre qu'il y aurait lieu de considérer comme ouvrages détachés ceux qui seraient à plus de 250 mètres des chemins couverts de la place :

ART. 5. — Les ouvrages détachés auront sur leur pourtour, suivant leur degré d'importance et les localités, des rayons égaux soit aux rayons de l'enceinte des places et des ouvrages qui en dépendent immédiatement, soit à ceux des simples postes militaires.

Seront considérés comme ouvrages détachés les ouvrages de fortification qui se trouveraient à plus de 250 mètres des chemins couverts de la place à laquelle ils appartiennent.

Le rapporteur de la loi à la Chambre des pairs dit à propos de la disposition nouvelle, qui fut d'ailleurs adoptée sans la moindre objection :

Cet article adoucit en faveur des propriétaires la loi du 10 juil-

let 1791 qui ne laisse aucun intervalle entre une place et ses ouvrages détachés qui ne soit soumis aux servitudes militaires, et cela, quel que soit l'intervalle qui les sépare. Cependant, ces ouvrages détachés peuvent être des forts capables d'être abandonnés à leurs propres forces et séparés des places par des intervalles considérables. Dans ce cas, ces ouvrages ou forts détachés peuvent être considérés comme de petites places indépendantes, jouissant de cercles particuliers de servitudes proportionnées à la classe dans laquelle ils sont rangés. On ne voit aucune raison d'ajouter à la rigueur de la loi en augmentant ces cercles de servitudes (*Mon.* du 11 mai 1819, p. 588, 2^e col.).

Quant à la fixation des cercles de servitudes spéciaux aux ouvrages détachés, l'ordonnance de 1821, article 3, dit qu'elle sera déterminée par le roi pour chaque localité.

687. — M. Delalleau fait ingénieusement remarquer (n^o 434) que si l'ouvrage détaché n'est pas éloigné de plus de 500 mètres du chemin couvert, l'intervalle existant entre l'ouvrage et la place sera frappé tout entier de l'interdiction de bâtir (250 mètres à raison du voisinage de la place, 250 mètres à raison du voisinage de l'ouvrage). Si, au contraire, l'ouvrage détaché est à plus de 500 mètres (et à moins de 974), il y aura un certain espace où les constructions pourront être tolérées. Ce n'est que si l'intervalle est supérieur à 974 mètres (487 + 487) que, dans une certaine étendue, la construction sera libre.

688. — Les ouvrages *détachés* portant servitudes par eux-mêmes doivent être nommément classés, sans quoi les propriétés qui les avoisinent restent entièrement libres dans les mains de leurs propriétaires ; ainsi jugé au profit d'un sieur Lahirigoyen par une ordonnance du Conseil d'Etat du 27 mai 1839 (*Leb.*, p. 303 ; *Dall. Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 20).

Considérant qu'il résulte du fragment de plan 'produit par le génie militaire que le camp de Pratz, construit en 1813, est à plus de 250 mètres des chemins couverts de la place de Bayonne ;

— que, dès lors, aux termes de l'article 5 de la loi du 17 juillet 1819, il s'agit, dans l'espèce, d'un ouvrage détaché et non d'un ouvrage faisant partie des fortifications de la place ; — que le tableau des places, citadelles, forts, châteaux et postes militaires annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821, pour l'application des servitudes imposées à la propriété, porte : *Bayonne (ville et citadelle)*, sans autre désignation ; — qu'ainsi le camp de Pratz n'est pas au nombre des ouvrages auxquels la dite ordonnance ait attribué l'exercice des servitudes défensives ; — que notre ministre de la guerre ne justifie d'aucune ordonnance spéciale postérieure à la dite ordonnance de 1821, et antérieure aux constructions élevées par le sieur Lahirigoyen, qui ait classé le camp de Pratz parmi les ouvrages de fortifications donnant lieu à des servitudes défensives ; — D'où il suit que c'est avec raison que le conseil de préfecture des Basses-Pyrénées a déclaré n'y avoir lieu de condamner le sieur Lahirigoyen à raison des constructions dénoncées par le procès verbal du 5 mai 1836....

Mais les ouvrages simplement *avancés* profitent du classement de la place sans avoir besoin d'être énumérés dans l'acte de classement. Ainsi l'a d'ailleurs reconnu le Conseil d'Etat dans un arrêt du 24 novembre 1832 :

Considérant que la ville de Mézières et sa citadelle ont été désignées dans le tableau des places de guerre annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821 ; que la lunette de Bertancourt, qui existait à cette époque, s'est trouvée nécessairement comprise dans l'énonciation de la place, à laquelle elle tient comme faisant partie de ses ouvrages extérieurs et formant un des éléments du système de défense ; que le tableau annexé à l'ordonnance n'énonce expressément que les *forts, châteaux et postes militaires* qui, situés près de certaines places, ont leur système de défense particulier et constituent des forteresses *détachées* qui avaient besoin d'une mention spéciale pour donner lieu à l'établissement de servitudes ; qu'en aucun cas, les ouvrages *extérieurs* ne sont l'objet d'une désignation séparée....

689.— En 1851, on pensa qu'il était utile de sanctionner cette jurisprudence et en outre de préciser et compléter les textes de 1819 et de 1821 ; le cas arrivant, en effet, où il

n'y a pas de chemin couvert, sur quel point du rempart faut-il mesurer les 250 mètres en deçà desquels il n'y a que des ouvrages simplement avancés ? On ne l'avait pas dit : la loi de 1851 dispose que la distance ci-dessus sera alors mesurée sur les *dehors* de l'enceinte ; elle définit même les *dehors*, pour qu'il ne reste aucun doute :

ART. 4. — Le classement d'une place de guerre ou d'un poste militaire s'étendra à tous les ouvrages extérieurs situés à moins de deux cent cinquante mètres des chemins couverts, ou des dehors, quand il n'y a pas de chemins couverts.

Les ouvrages détachés, c'est-à-dire ceux qui seront situés à plus de deux cent cinquante mètres seront classés séparément.

Sont compris sous la dénomination de dehors tous les ouvrages, tels que demi-lunes, contre-gardes, ouvrages à cornes, à couronne, ou tous autres qui sont enveloppés par la même contrescarpe que le corps de place.

Cet article ne donna pas lieu à discussion. Le rapporteur, M. de Bussièrès, le présenta seulement avec le court commentaire que voici :

L'article 4 de la commission a pour objet quelques définitions sans lesquelles l'usage de ce tableau (1) serait mal déterminé. Il était nécessaire, pour arriver à une application claire et précise des servitudes aux ouvrages qui y sont mentionnés, de ne laisser subsister aucun vague dans certaines expressions techniques inscrites dans la législation antérieure et dans celle que nous vous proposons d'adopter.

Une place de guerre ou un poste se composent souvent de pièces nombreuses placées dans des situations fort diverses. Il y a le corps de place, ses dehors, les ouvrages extérieurs, les ouvrages détachés

Nous proposons de dire, d'accord avec M. le commissaire du gouvernement, que le classement des places ou postes s'appliquera à tous les éléments de l'enceinte fortifiée et qui sont à moins de 250 mètres de ses chemins couverts ou de ses *dehors*, quand elle n'a pas de chemins couverts.

(1) Le nouveau tableau des places de guerre annexé à la loi.

Les ouvrages détachés seront classés séparément : ce sont ceux qui sont à plus de 250 mètres des chemins couverts. Leurs servitudes ne sont pas nécessairement les mêmes que pour le corps de place.

Nous avons dû donner un sens légal au mot *dehors*, déjà écrit, mais sans définition, dans la loi de 1819. Celle que nous avons donnée est parfaitement d'accord avec celle qui se déduit de l'article 108 (1) du décret du 24 décembre 1811 sur le service des états-majors des places (*Mon.* du 18 mai 1851, *Supp.*, p. II, 2^e col.).

690. — L'ordonnance de 1821 (art. 5, 3^e alin.) dispose que :

Les digues qui servent à soutenir les inondations d'une place seront... considérées comme ouvrages détachés, lorsqu'elles auront en même temps un but et des formes défensifs.

Comme il doit être rare que des digues, tout en étant des « moyens défensifs » (loi de 1791, art. 13), aient des formes défensives, il s'en suit que rarement ces ouvrages portent servitudes. C'était sans doute le but cherché en 1821.

L'ordonnance ayant été abrogée, il semble que dorénavant les digues ne peuvent être considérées comme des ouvrages de fortification détachés, quand bien même elles auraient des formes défensives ; elles ne peuvent donc plus porter servitudes, à moins qu'elles ne se trouvent comprises dans les fortifications mêmes de la place.

APPENDICE. — *Des formalités à remplir pour les travaux à exécuter dans l'intérieur des zones de servitudes.*

691. — Demandons-nous d'abord s'il y a des travaux qui puissent être exécutés sans aucune formalité. Oui. Le décret du 10 août 1853, article 26, avant-dernier alinéa, dit :

(1) Art. 108. — Le gouverneur ou commandant défendra successivement ses ouvrages et ses postes extérieurs, sa contrescarpe, ses dehors, son enceinte et ses derniers retranchements... *Bull. des lois*, 1811, 2^e sem., p. 607.

Par exception, les dépôts d'engrais ainsi que les dépôts de décombres dans les endroits désignés d'avance par le chef du génie, et les caveaux et signes funéraires de petites dimensions énoncés à l'article 16 ne sont soumis à aucune formalité.

C'est à la condition, qu'on le remarque bien, que la désignation des emplacements (pour les dépôts) ait été faite d'avance, moyennant quoi l'on reste dans l'observation de la loi et du règlement.

692. — Ces deux cas mis à part, le décret de 1853 distingue soigneusement les tolérances générales des tolérances spéciales. Seulement, les caractères distinctifs des unes et des autres ne sont formulés nulle part, ce qui n'est pas sans ajouter encore quelque obscurité au décret de 1853. Après examen attentif, nous croyons pouvoir définir les tolérances générales : les facultés diverses que la loi concède aux propriétaires zoniers et qu'ils peuvent exercer *dans toute l'étendue des zones où elles sont concédées*. Les tolérances spéciales sont celles, au contraire, qui ne peuvent être exercées que *dans les emplacements désignés par le service du génie*.

Si je désire, par exemple, construire un édifice en bois en deuxième zone, exécuter des travaux confortatifs à ma maison reconnue préexistante en première zone, etc., en théorie je n'ai pas d'autorisation à demander ; j'ai simplement à faire *la déclaration* de mes intentions et, le cas échéant, à souscrire une soumission.

Il n'en va pas de même pour celui qui veut faire un dépôt de décombres sur un terrain non désigné pour cet usage, ou bâtir une usine, etc. Il ne lui suffit pas de déclarer au service du génie qu'il est dans l'intention d'exécuter ces travaux ; *il faut que les agents du service du génie se déplacent* et viennent reconnaître si les emplacements choisis ne présentent pas d'inconvénient pour la défense ; il faut

même parfois qu'il soit justifié du caractère d'utilité publique de l'entreprise.

On peut dire encore que l'exercice des tolérances générales ne peut être refusé et qu'il en est autrement des tolérances spéciales.

La liste des travaux qui font l'objet des tolérances générales et la liste de ceux qui font l'objet des tolérances spéciales sont établies soigneusement par les articles 26, 1^{er} alinéa, et 27, 1^{er} alinéa, du décret du 10 août 1853.

693.— Pour les travaux qui sont l'objet des tolérances générales, la simple déclaration que l'on veut les entreprendre est parfois suffisante, parfois insuffisante. Elle est suffisante, par exemple, dans le cas de simples réparations d'entretien exécutées dans les conditions de l'article 44 du décret de 1853.

Mais, dans un grand nombre de cas, énumérés sous les numéros 1^o à 6^o et à l'alinéa final de l'article 26, la déclaration doit être accompagnée d'une soumission de démolir sans indemnité.

Enfin, qu'il y ait déclaration simple ou déclaration accompagnée de soumission, le chef du génie doit, dans les vingt-quatre heures où elle a été faite, délivrer à la partie intéressée

Pour le cas d'autorisation générale, un certificat constatant que toutes les formalités exigées ont été remplies (décret de 1853, art. 29, 1^{er} alin., *in fine*).

694.— Quant aux travaux qui doivent être spécialement autorisés, il est nécessaire que le propriétaire, avant de les commencer, accomplisse les formalités suivantes (art. 27) :

1^o Production d'une demande sur papier timbré indiquant l'espèce des travaux, la position et les principales dimensions de la construction, ainsi que la nature des matériaux ;

2^o Permission du directeur des fortifications énonçant les con-

ditions auxquelles elle est accordée, lorsqu'il s'agit de constructions comprises dans un polygone exceptionnel ; et, dans les autres cas, permission du ministre ;

3^o Soumission par laquelle le propriétaire s'engage à remplir les conditions imposées et à démolir sa construction sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8.

Dans un délai de 24 heures après l'accomplissement de la dernière formalité,

le chef du génie délivre à la partie intéressée, pour le cas de permission spéciale, une copie certifiée conforme de l'autorisation accordée, contenant l'énoncé des clauses et des conditions imposées.. (décret de 1853, art. 29, 1^{er} alinéa).

L'article 29 ajoute que :

Toute permission spéciale dont il n'a point été fait usage dans le délai d'un an, à partir de la date du certificat (1) délivré, est considérée comme nulle et non avenue.

Cette déchéance n'existait pas dans l'ordonnance de 1821.

695. — L'article 28 contient quelques dispositions de détail et d'ordre général concernant les soumissions : celles qui ont trait au timbre et à l'enregistrement, à l'effet indéfini des soumissions, ont été prises à l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821. Le décret de 1853 a spécifié en outre qu'une soumission devait toujours s'étendre à la totalité d'un bâtiment et non pas seulement à la partie réparée ou améliorée, et que la signature du soumissionnaire devait être légalisée ; enfin, il a réduit de trois à deux le nombre des expéditions de l'acte, l'une destinée au ministre, l'autre aux archives de la place.

696. **Jurisprudence.** — La jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours reconnu et sanctionné les formalités édic-

1) Plus exactement : *de la copie d'autorisation*. Le premier alinéa réserve le mot *certificat* pour les travaux soumis soit à déclaration simple, soit à déclaration accompagnée de soumission.

tées au titre IV du décret du 10 août 1853. Pour ne citer que les plus importantes des décisions rendues à ce sujet, nous trouvons en 1862 un arrêt consacrant la nécessité d'une déclaration accompagnée de soumission pour les constructions à édifier dans la deuxième zone des places de la deuxième série (C. E., 4 août 1862, Levet, *Leb.*, p. 641) :

Considérant que, aux termes de l'article 8 du décret du 10 août 1853, il est permis, autour des places de la deuxième série, d'élever des constructions quelconques entre les limites de la première et de la deuxième zone ; mais que, aux termes de l'article 26 du même décret, les travaux ne peuvent être entrepris qu'après que la déclaration en a été faite au chef du génie, et que cette déclaration doit être accompagnée d'une soumission de démolir sans indemnité dans le cas où la place serait déclarée en état de guerre...

La réparation partielle d'une toiture n'est pas un travail confortatif pour le Conseil d'Etat. Mais le fait de l'avoir entreprise sans solliciter d'autorisation préalable constitue à ses yeux une contravention à l'article 26 du décret du 10 août 1853 (C. E., 25 février 1864, Fontaine, *Leb.*, p. 200).

Considérant qu'il résulte du procès-verbal susvisé que la contravention reprochée au sieur Fontaine aurait consisté à réparer une partie de la toiture de sa maison ;

Considérant que ces travaux ne constituent que des réparations non confortatives (1) ; que l'article 12 du décret du 10 août 1853

(1) Le ministre de la guerre soutenait, non sans raison, ce semble, qu'une réparation de toiture, même partielle, est toujours un travail confortatif. La toiture n'est-elle pas, avec les quatre murs, partie essentielle et constitutive d'une maison d'habitation ? Quatre gros murs sans toiture ne sont pas une demeure ; une toiture sans murs clos de tous côtés qui la supportent est un simple abri. Mais les murs et la toiture font un tout indivisible. Nous croyons que l'argumentation du ministre de la guerre tendant à faire déclarer travail confortatif la

autorise ces réparations ; que, dès lors, c'est à tort que, par application de l'article 10 du décret précité, le conseil de préfecture a ordonné la démolition des dits travaux ;

Mais considérant que le sieur Fontaine n'a pas fait la déclaration prescrite par l'article 26 dudit décret et que, par suite, c'est avec raison que le conseil de préfecture l'a condamné à l'amende.

ART. 1^{er}. — Est annulée la disposition de l'arrêté attaqué par laquelle le conseil de préfecture du département de la Seine a ordonné la démolition des travaux exécutés par le sieur Fontaine.

En 1889, un propriétaire contrevenant allègue devant le Conseil d'Etat, qui refuse d'en tenir compte, une autorisation verbale qui lui aurait été donnée par les officiers du génie (C. E., 9 août 1889, Chevalier, *Leb.*, p. 981) :

... Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en janvier 1872 le sieur Chevalier a construit une maison à 110 mètres du saillant du bastion 67 de l'enceinte fortifiée de Paris ; que, sans contester l'existence ni le caractère des constructions élevées par lui, il se borne à prétendre qu'il a été autorisé par les officiers du génie à élever lesdites constructions ;

Mais considérant qu'il ne justifie d'aucune autorisation régulière qui lui aurait été accordée ; que, dès lors, c'est avec raison que le conseil de préfecture l'a condamné à démolir les constructions qu'il a indûment élevées et à rétablir l'ancien état de lieux.

697. — Les zoniers doivent d'ailleurs se garder d'étendre les autorisations qu'ils obtiennent. Un propriétaire des environs de Paris, ayant obtenu, après la dernière guerre, la permission de reconstruire une maison qui avait été détruite par ordre de l'autorité militaire en 1870, crut pouvoir profiter de cette large tolérance pour bâtir en outre deux murs de clôture. Il fut condamné à les démolir (C.E., 6 juillet 1877, Desportes, *Leb.*, p. 671) :

réparation partielle d'une toiture pourrait être reprise devant le Conseil d'Etat.

Considérant que le sieur Desportes a été poursuivi en vertu du procès verbal de contravention ci-dessus visé, notamment pour avoir reconstruit dans sa propriété, à moins de 250 mètres du saillant du bastion 33 de l'enceinte de Paris, deux murs en maçonnerie désignés sous les lettres D et E du plan ci-dessus visé de la dite propriété ; que ce fait constituait une contravention à l'article 30 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791, à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819 et à l'article 8 de la loi du 3 avril 1841 ;

Considérant que le sieur Desportes, pour soutenir qu'il n'a pas commis de contravention aux lois ci-dessus relatées sur les servitudes défensives de la place de Paris, se fonde sur ce que les travaux de reconstruction des murs dont il s'agit auraient été exécutés en vertu d'une décision du ministre de la guerre du 15 janvier 1872, qui l'a autorisé à rétablir dans leur état primitif les constructions élevées sur sa propriété qui avaient été détruites en 1870 par les ordres de l'autorité militaire ; que, dès lors, il n'aurait fait qu'user de la faculté que la dite autorisation lui conférait ;

Mais, considérant que la décision ministérielle du 15 janvier 1872 qui a autorisé l'exécution, par le sieur Desportes, d'un certain nombre de travaux, de réparations et reconstructions qui sont énoncés en termes limitatifs dans la soumission de ce propriétaire du 8 mars 1872 souscrite en vertu de la dite décision, n'a trait qu'aux parties des bâtiments compris dans la propriété qui avaient été détruites ou détériorées antérieurement à sa date ; qu'il résulte de l'instruction que les murs en maçonnerie désignés au plan sous les lettres D et E, dont il s'agit dans l'espèce, ont péri accidentellement à une époque postérieure ; qu'ainsi le sieur Desportes ne pouvait reconstruire les ouvrages sans se pourvoir d'une autorisation nouvelle, et que c'est avec raison que le conseil de préfecture, par application des lois précitées, l'a condamné à l'amende et à la démolition des constructions indûment élevées... (Rejet).

698. — Même décision dans l'affaire Houssin où le locataire d'un zonier avait, sans autorisation, adossé un abri à une baraque autorisée (C. E., 14 février 1890, Houssin, *Leb.*, p. 172) :

Considérant qu'aux termes de l'article 7 du décret du 10 août

1853, dans la première zone des servitudes autour des places et postes classés, il ne peut être fait de construction de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception de clôtures ou haies sèches, ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie ; et qu'aux termes de l'article 9 dudit décret, il ne peut être fait aucune fouille ou excavation, aucune construction au-dessous du niveau du sol, sans que leur alignement ou leur position aient été concertés avec les officiers du génie ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du procès-verbal susvisé que le locataire (1) du sieur Houssin a établi, dans la zone des fortifications de Paris, un abri en planches jointives adossé à une baraque autorisée et qu'il a creusé sans autorisation une excavation au-dessous de ladite baraque ; que ces ouvrages font partie de ceux qui sont interdits dans la première zone des servitudes ; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à demander décharge des condamnations prononcées contre lui... (Rejet).

699. — Enfin les soumissions de démolir doivent être souscrites et par le propriétaire et par le locataire. L'engagement du seul locataire n'a pas de valeur (C. E., 4 août 1862, Levet, *Leb.*, p. 641) :

Considérant qu'il résulte du procès-verbal ci-dessus visé que le sieur Levet a fait construire, sur un terrain dont la dame Bigot est propriétaire et qui se trouve dans la deuxième zone des servitudes défensives établies autour de la place de Lyon, une serre ou bache avec un mur de soutènement en pisé ; — que si, avant d'entreprendre ce travail, il en avait fait la déclaration au chef du génie, il n'a pas accompagné cette déclaration d'une soumission signée par lui et par la dame Bigot, propriétaire du terrain, de démolir le dit travail dans le cas où la place serait déclarée en état de guerre ; — que la soumission de démolir faite par le sieur Levet seul après le procès verbal n'avait aucune valeur ; — qu'il suit de là que c'est à tort que le conseil de préfecture n'a pas ordonné la démolition des travaux et n'a pas condamné le sieur Levet à l'amende ;

(1) Le conseil de préfecture de la Seine avait condamné le propriétaire et le locataire solidairement à l'amende et aux dépens. Le propriétaire avait seul interjeté appel (*Lebon*).

ART. 1^{er}. — Le sieur Levet et la dame Bigot sont condamnés à démolir la serre établie par le sieur Levet sur le terrain appartenant à la dame Bigot.

ART. 2. — Le sieur Levet est condamné à payer une amende de 5 francs et les frais de poursuite.

700. — Disons, pour terminer, que les formalités dont il est question dans cet appendice ne procèdent pas, comme on pourrait le croire, d'une conception formaliste et tracassière de l'administration militaire. Elles sont nécessaires pour le bon ordre des places et donnent aux zoniers la sécurité la plus complète quant à l'observation de la loi.

Le ministre de la guerre disait dans la défense présentée au pourvoi Fontaine (ci-dessus, n° 696) :

Cette formalité de la déclaration préalable a pour objet principal d'éviter que les propriétaires de terrains situés dans les zones de prohibition, dans l'ignorance où ils peuvent être des prescriptions de la loi, n'entreprennent des travaux qu'on serait ensuite obligé de leur faire démolir. Il est donc d'une sage prévoyance de les contraindre à observer cette prescription légale...

SECTION VIII. — De l'époque à laquelle les servitudes deviennent applicables.

1. — Ce qu'a voulu la loi.
2. — Ce qu'a fait l'Administration.
3. — Ce que dit la jurisprudence.

701. — Rien n'est plus important pour les propriétaires zoniers que de connaître deux choses : les limites des zones et l'époque à laquelle commence l'application des servitudes. Or, si les lois ont clairement et invariablement déterminé le point de départ des servitudes *dans l'espace*, qui est la crête du parapet du chemin couvert (n° 533), par contre, les lois et la jurisprudence ont fixé d'une manière beaucoup moins nette le point de départ des servitudes *dans le temps*.

Cependant, il n'est peut-être pas impossible d'arriver à une solution certaine du problème ardu que nous posons dans les termes qui suivent : à quelle époque les servitudes commencent-elles de grever les terrains avoisinant les ouvrages de fortifications ?

1. — *Ce qu'a voulu la loi.*

702.— D'après la loi de 1791, les servitudes sont une des conséquences du classement. Dès lors, il faut dire que, entre 1791 et 1819, dès qu'un classement de place ou d'ouvrage, ou un changement de classement avait été prononcé et que la loi avait été portée à la connaissance du public par la publicité alors nécessaire, les servitudes s'appliquaient immédiatement.

703.— D'après la loi de 1819, il faut une publication spéciale, dans les communes intéressées, de l'ordonnance qui impose les servitudes.

704.— L'ordonnance de 1821 rapporte presque textuellement (art. 71) l'article 1^{er} de la loi de 1819 : elle introduit cependant deux mots nouveaux qui ont leur importance, à savoir, que l'acte imposant les servitudes sera une *ordonnance spéciale rendue sur le rapport du ministre de la guerre* et que cette ordonnance sera publiée et *affichée* :

. les effets qui résulteront de ces mesures dans l'application des servitudes imposées à la propriété ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance *spéciale* rendue sur le rapport de notre ministre de la guerre, et qui sera publiée *et affichée* dans les communes intéressées.

Mais il n'est pas exigé qu'un tracé des zones soit annexé à cette ordonnance. Comment donc s'appliqueront les servitudes ? En mesurant les zones de tous les points de la crête du parapet du chemin couvert, disent uniformément

les arrêts. C'est ainsi d'ailleurs que cela s'était toujours fait depuis la loi de 1791.

705. — Seulement, voici l'inconvénient : la loi de 1819 instituant un mode plus rationnel de délimitation des zones fondé sur le choix des capitales, quand donc ce système nouveau sera-t-il appliqué aux terrains grevés ? Au moment de la confection du plan des zones et de leur bornage. En sorte qu'un terrain qui se trouvait provisoirement en 2^e zone selon la loi de 1791, se trouvera peut-être définitivement placé en 1^{re} zone quand on fera le choix des capitales et le bornage, et réciproquement. Or, qui ne voit combien l'instabilité de ce système était regrettable, puisqu'il laissait les propriétaires quelquefois fort longtemps dans l'indécision, les soumettant d'abord et provisoirement à la loi de 1791 jusqu'à ce que le service du génie fût en mesure de procéder à une délimitation définitive des zones selon la loi de 1819 ?

706. La loi de 1851. — Il y avait un progrès à réaliser, consistant à fixer le tracé des zones avant que les servitudes fussent imposées à la propriété, de telle manière que les zoniers, en apprenant l'application des servitudes à leurs terrains à partir de telle date, connussent du même coup la répartition de ces terrains entre les différentes zones. Ce progrès fut l'œuvre du législateur de 1851 ; l'article 3 de la loi du 10 juillet exige que le plan de l'ouvrage à construire soit annexé à la loi qui en autorisera la construction, puis, dans un troisième alinéa, il ajoute :

Ce plan indiquera en outre la série à laquelle cette enceinte et cet ouvrage devront appartenir et le tracé des zones de servitudes que le ministre de la guerre proposera de leur appliquer.

707. — La loi de 1851 ne rappelle pas textuellement la disposition de la loi de 1819 (art. 1^{er}) d'après laquelle l'application des servitudes ne peut avoir lieu qu'après une

publication spéciale d'un acte spécial. Mais la loi de 1851 n'abroge pas non plus cette disposition, qui se trouve maintenue, au moins en ce qui concerne *la publication spéciale*, dès l'instant où elle n'a rien de contraire à la nouvelle loi :

ART. 9. — Continueront d'être observées les dispositions des lois existantes non abrogées par la présente loi.

Du reste, nous savons l'intention du législateur de 1851 à cet égard : il voulait que l'application des servitudes fût subordonnée à une publication spéciale de la loi de classement dans les communes intéressées. M. de Bussièrès disait en effet en présentant le premier projet de la commission :

Le troisième paragraphe (1) est relatif à l'application des servitudes ; il reproduit, à très peu de différences près, une partie de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819 qui prescrit la publicité de l'acte du gouvernement en vertu duquel les servitudes sont établies. Dans le système de cette loi, c'était une ordonnance royale ; dans le système de la proposition que la commission est d'avis d'adopter, c'est la loi qui opère le classement (*Mon.* du 5 février 1850, p. 420, 1^{re} col.).

708. — Plus tard, en présentant au nom de la commission une nouvelle rédaction de la loi (rédaction qui devint définitive au moins quant à l'objet envisagé présentement),

(1) De l'article 1^{er} ainsi conçu :

« L'application des servitudes imposées à la propriété en faveur de
« la défense, par le décret du 10 juillet 1791, ne pourra avoir lieu qu'au-
« tant que la loi qui ordonne le classement et les travaux aura été
« régulièrement publiée dans les communes intéressées (*Mon.* du
« 5 fév. 1850, p. 421, 1^{re} col.). »

Sans doute, ce texte n'a pas passé dans la loi, la commission ayant présenté ensuite un deuxième projet. Mais il est à croire que son insertion ne fut omise que parce qu'elle fut jugée inutile, en raison de l'article 9 qui maintenait toutes les dispositions antérieures non contraires à la loi en préparation.

M. de Bussièrès, sans reparler de la publication spéciale qui seule pouvait rendre les servitudes exécutoires, expliqua nettement, à propos de l'article 3, que les zones devraient être tracées en même temps que serait fait le classement. C'était dire que les servitudes pourraient, devraient même être fixées avant la construction de l'ouvrage :

.... Ce n'est pas tout : le plan, outre le tracé de l'enceinte fortifiée ou de l'ouvrage projeté, indiquera la classe et la série à laquelle ils devront appartenir *et le tracé des zones de servitudes que le ministre de la guerre propose de leur appliquer*. Ceci est une innovation très importante. Jusqu'à ce jour, en vertu de la loi de 1819, les distances fixées pour les servitudes étaient mesurées à partir du tracé tel qu'il est établi sur le terrain (1), tracé quelquefois très différent de celui qui figure sur le papier, à raison des difficultés qui en motivent la modification en cours d'exécution.

.... Désormais, en vertu de la *rédaction ministérielle* que nous vous proposons d'adopter, il n'en sera plus ainsi ; si le tracé de la fortification varie en cours d'exécution, *le tracé des zones ne variera pas, il restera tel qu'il est sur le papier*, au risque, d'ailleurs peu important, de raccourcir de quelques mètres, dans des circonstances exceptionnelles, les distances réglementaires (*Mon. du 18 mai 1851, Supp., p. II, 2^e col.*).

709.— C'est là une disposition qui n'est plus guère respectée que ce tracé des zones préalable à la construction. La pratique administrative est d'autant plus répréhensible à cet égard que c'était l'administration de la guerre elle-même

(1) Si on lit attentivement l'article 1^{er} de la loi de 1819, on voit que le législateur y envisage deux actes différents du pouvoir exécutif : l'un, qui ordonnera la construction de l'ouvrage ; l'autre, qui imposera les servitudes. Mais on ne voit nullement que le second acte ne doive intervenir qu'une fois l'ouvrage exécuté et être basé sur ses contours réels. — En pratique, cela avait lieu ainsi, et cette pratique n'était pas illégale ; mais elle n'était pas fondée sur une disposition expresse de la loi, comme M. de Bussièrès paraissait vouloir le faire entendre.

qui avait demandé l'insertion de cette disposition dans la loi, contrairement à l'avis de la commission, ainsi qu'en témoignent, d'une part, l'expression « rédaction ministérielle » rapportée ci-dessus et, d'autre part, les paroles suivantes du rapporteur :

Votre commission... avait préféré prescrire la conformité rigoureuse du travail exécuté au plan proposé ; mais, puisque l'administration de la guerre en prend l'initiative, nous vous proposons d'accepter cette solution comme préférable à la nôtre (*loc. cit.*).

710. — Si la loi a voulu que le tracé des zones fût préalable à l'édification de l'ouvrage, a-t-elle voulu aussi que les servitudes fussent rendues exécutoires préalablement ?

Oui, puisque le décret du 10 août 1833 (art. 4) veut que les actes de classement (redevenus de simples décrets en 1833) soient publiés *immédiatement* dans les communes intéressées.

Où encore, au nom des intérêts de la défense et du trésor ; car il faut empêcher, ce semble, aussitôt que possible les propriétaires de construire sur les terrains voisins des ouvrages, de manière à garder le terrain nu, s'il l'est, ou, dans le cas contraire, à ne pas augmenter le nombre des constructions préexistantes dont la démolition en temps de guerre ouvre droit à indemnité (1).

711. — De tout ceci, nous retenons un point capital : c'est que la publication spéciale, ordonnée par la loi de 1819 pour faire courir les servitudes, publication mainte-

(1) C'est en théorie que nous dissertons ici, puisque la pratique l'a emporté sur la loi et que les dispositions légales sur le tracé préalable des zones étant inobservées, il se trouve que des ouvrages entièrement exécutés restent de longues années sans porter servitudes ; c'est l'excès de négligence, alors que la loi avait prévu tant de diligence, trop peut-être.

nue en 1851, parce qu'elle ne fut pas alors abrogée, ne sera efficace en vertu de la loi de 1851 que si elle est accompagnée du tracé des zones.

Pour que les servitudes soient exécutoires, il ne suffira pas que la loi dise expressément qu'elles le sont (1) ; il faudra qu'elle présente en outre aux intéressés un tracé des zones où il faudra les observer.

Voilà, réalisé en 1851, le progrès dont nous parlions ci-dessus (n° 706).

712.— Plus explicite que la loi de 1851, le décret de 1853 dit positivement, article 3 :

Les servitudes sont applicables du jour de la publication du décret de classement.

Mais, bien entendu, à la condition que la loi de classement soit conforme à la loi de principe de 1851, c'est-à-dire accompagnée de certaines annexes nécessaires :

Ce décret de *classement* est accompagné d'un plan indiquant, avec le tracé de la fortification, les limites des terrains qui doivent être soumis aux servitudes.

Puis, revenant dans l'article 4 sur la *publication* des actes de classement, à laquelle il a été seulement fait allusion ci-dessus, le décret de 1853 insiste en ces termes :

A la réception du *Bulletin des lois*, les préfets les font immédiatement publier dans les communes intéressées.

713. — Une objection grave à présenter contre la disposition du décret de 1853 qui fait partir les servitudes du jour de la publication du décret de classement serait de dire

(1) Cette énonciation expresse était en somme ce que demandait la loi de 1819, article 1^{er}.

qu'une telle fixation est illégale, attendu qu'elle aurait dû être faite par le législateur et non par un acte réglementaire.

Cette objection séduisante n'est pas fondée ; le décret de 1853 n'a pas fixé de sa propre autorité l'époque d'application des servitudes ; il n'a fait qu'exprimer en d'autres termes ce qui est dit à l'article 1^{er} *in fine* de la loi de 1819 :

Lorsque le roi aura ordonné soit des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires..., les effets qui résulteraient de ces mesures dans l'application des servitudes imposées à la propriété ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'une *ordonnance du roi publiée dans les communes intéressées et d'après les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810.*

Mais cette disposition de la loi de 1819 est-elle encore en vigueur ? Oui, car elle n'a rien de contraire à la loi de 1851 dont l'article 9 dit expressément :

Continueront d'être observées les dispositions des lois existantes non abrogées par la présente loi.

714. — A l'appui de la doctrine qui soutiendrait que la publication spéciale exigée par la loi de 1819 a été implicitement abrogée par la loi de 1851, on pourrait encore faire valoir l'article 7 de cette dernière loi :

ART. 7. — Les servitudes défensives résultant du nouveau classement auront leur effet *à partir du jour de la promulgation* de la présente loi.

Les ouvrages classés pour la première fois et mentionnés à la suite de la loi de 1851 étaient assez nombreux. Le rapporteur disait à ce sujet :

Quant aux classements nouveaux ou adjonctions, ils comprennent tous les ouvrages de fortification construits dans ces derniers temps au moyen des fonds extraordinaires et spéciaux votés depuis 1840. Ces classements sont la conséquence nécessaire et pré-

vue de ces votes législatifs : ils sont répartis entre les deux séries dont nous avons parlé ; la plupart dans la deuxième, quelques-uns comme places de 3^e classe, le plus grand nombre comme simples postes militaires : six places seulement sont comprises dans la 1^{re} série (*Mon.* du 18 mai 1851, *Suppl.*, p. I, 2^e col.).

Or, pour ces ouvrages, il n'est pas question de tracés des zones annexés à la loi, ni de publication spéciale soit de la loi, soit d'aucuns tracés. Donc, pourrait-on conclure, la loi de 1851 a déclaré suffisamment par l'article 7 qu'elle n'entendait pas subordonner l'application des servitudes à une publication spéciale des lois de classement accompagnées du tracé des zones : la promulgation même de la loi suffit, et, en attendant les opérations de délimitation et de bornage des zones, les servitudes s'appliquent conformément à la loi de 1794.

Le législateur de 1851 a oublié en effet, dans l'article 7, qu'il y avait, au tableau annexé à la loi, des ouvrages qui n'avaient pas encore porté servitudes, et que, pour leur faire porter servitudes, il était nécessaire que la loi fût non seulement promulguée, mais *spécialement publiée* (loi de 1819, art. 1^{er}).

Cet oubli est regrettable : il eût été d'un bon exemple que la loi de 1851 appliquât dans son article 7 la loi de 1819 en déclarant que les servitudes n'auraient effet que du jour de la publication des tracés des zones.

Mais de cet oubli, il n'y a rien à conclure : l'article 7 de la loi de 1851 est une disposition spéciale, se rapportant à certains ouvrages, et qui ne saurait prévaloir contre la disposition générale de l'article 1^{er} de la loi de 1819.

715. — Enfin, à ceux que ces arguments n'auraient pas convaincus, nous ferons observer, et cela nous paraît capital, que la publication spéciale édictée par l'article 1 *in fine* de la loi du 17 juillet 1819 est une mesure protectrice de la propriété privée ; qu'elle est, par conséquent, d'ordre pu-

blic ; et qu'il n'est pas raisonnable de soutenir qu'une telle disposition ait été abrogée par une loi (1851) qui a été rendue dans le dessein d'atténuer les servitudes militaires. En 1819, on a considéré que grever sans aucune indemnité de charges onéreuses les propriétés voisines des fortifications, c'était faire quelque chose d'analogue à l'expropriation, quelque chose même de plus attentatoire à la propriété privée ; l'on a donc voulu que les propriétaires frappés fussent au moins avertis spécialement comme ils le sont en cas d'expropriation.

716. — Ce n'est pas à dire que la loi de 1851 n'ait modifié quelque chose de l'article 1^{er} de la loi de 1819 ; cette loi de 1819 veut, en effet, que l'application des servitudes ait lieu en vertu d'un acte tout spécial du pouvoir exécutif ; tandis que la loi de 1851 réunit dans une même loi trois opérations que nous avons distinguées au cours de notre travail et qui sont : l'autorisation de construire, le classement de l'ouvrage, la détermination des servitudes. Mais, ce n'est là qu'une modification de procédure, pourrait-on dire ; que trois opérations soient faites par trois actes séparés ou par trois dispositions d'un acte unique, chacune d'elles n'en conserve pas moins sa valeur spéciale.

717. — Nous admettons volontiers que la loi de 1851 et le décret de 1853, la loi surtout, méritent de justes critiques pour leur insuffisance : la loi, parce qu'elle aurait dû, comme celle de 1819, se prononcer expressément sur la date d'application des servitudes ; le décret, parce qu'il n'a comblé qu'imparfaitement les lacunes de la loi et n'a pas dit que la publication des lois ou décrets relatifs aux servitudes devrait être faite suivant la même procédure que les décrets d'expropriation d'immeubles destinés à une affectation militaire.

718. — Il serait aisé à l'administration militaire de ne pas imposer immédiatement les servitudes, avec la promulgation de la loi de classement. Elle n'aurait qu'à retarder la publication spéciale de la loi.

Mais cette modération dans l'action serait incompatible avec l'article 4 du décret de 1853 qui, parlant d'une façon générale des décrets relatifs à la construction, au classement et à la condition des places de guerre, prescrit :

A la réception du *Bulletin des lois*, les préfets les font *immédiatement* publier dans les communes intéressées.

Sans doute, les zoniers d'un ouvrage simplement projeté se rendront compte moins facilement des servitudes qui atteignent leurs fonds que si l'ouvrage était construit. Il y a moyen de parer à cette difficulté soit par des piquetages sur le terrain qui dessineront les saillants, soit par tout autre ébauche de tracé réel (1).

719. — Si le projet de loi rapporté par M. Gervais venait à être adopté, il n'y aurait plus de publication spéciale de l'acte de classement et du tracé de l'ouvrage et des zones. L'application des servitudes résulterait de l'insertion au *Bulletin des lois* ou au *Journal officiel* du décret de délimitation des zones. Cela résulte des articles 8 et 10 du projet ainsi conçus :

(1) Dans l'antiquité, pour tracer l'enceinte d'une ville nouvelle, on creusait simplement un sillon avec la charrue : *Oppida condebant in Latio, etrusco ritu ; junctis bobus,tauro et vacca interiore,aratro circumagabant sulcum... ; terram unde exculperant fossam vocabant et introrsum jactam murum* (Varron, *de ling. lat.*, V, 143) — *Interea Aeneas urbem designat aratro* (Virgile, *En.*, V, 755). — V. Fustel de Coulanges, *La cité antique*, 17^e édit., p. 155.

Dans des temps rapprochés du nôtre, le même procédé a été employé, par exemple, pour la création de la forteresse de Longwy (à son emplacement actuel) à la fin du xvii^e siècle :

« Le jour St-Laurent, 10 août de la même année (1679), les lignes

ART. 8. — La délimitation des zones de servitudes est arrêtée par voie de décrets (accompagnés de plans descriptifs (1) détaillés) rendus sur la proposition du ministre de la guerre. *Il peut être procédé à cette délimitation dès que le ministre dispose des crédits nécessaires pour commencer les travaux.....*

ART. 10. — ...Les servitudes sont applicables du jour de l'expiration des délais réglementaires après insertion au *Bulletin des lois* ou au *Journal officiel* du décret de délimitation des zones de servitudes.

720. **Résumé.** — En résumé, avec la loi de 1791, l'application des servitudes date de la promulgation de la loi de classement ;

avec la loi de 1819 et l'ordonnance de 1821, l'application des servitudes date de la publication d'une ordonnance spéciale rendue à cet effet ;

avec la loi de 1851 et le décret du 10 août 1853, l'application des servitudes date de la publication de l'acte de classement accompagné d'un tracé des zones ; en sorte que l'application des servitudes est antérieure à la construction de l'ouvrage ;

dans le système du projet de loi rapporté par M. Gervais, l'application des servitudes daterait de l'insertion au *Bulletin des lois* ou au *Journal officiel* du décret de délimitation des zones ; cette délimitation pourrait d'ailleurs être faite à une époque antérieure à la construction des ouvrages.

2. — Ce qu'a fait l'administration.

721. — La Restauration et la monarchie de Juillet res-

en furent tirées par le moyen d'une charrue. »

Histoire de Longvuy et de la famille bourgeoise de Mussey jusqu'en 1706, par Jean Mussey, curé de Longvuy. Nouv. édit. par H. de Darstein, 1898, Nancy, Le Chevallier, libraire ; p. 80.

(1) L'expression *plans descriptifs détaillés* est assez vague ; on aimerait mieux *plans et états descriptifs détaillés*.

pectèrent la disposition finale de l'article 1^{er} de la loi de 1819. Car les ordonnances rendues à cette époque pour le classement d'ouvrages de fortification ont un article spécial (1) relatif aux servitudes et parfaitement conforme à la loi. Nous donnons quelques exemples de ces ordonnances, sans avoir la prétention d'avoir choisi celles qui se rapportent aux ouvrages les plus importants.

L'ordonnance réglementaire du 1^{er} août 1821 spécifie formellement que le tableau de classement qui lui est annexé sera publié et affiché :

ART. 76. — Pour assurer la défense de l'Etat dans le juste degré de ses besoins réels, et afin de déterminer spécialement les localités dans lesquelles la propriété doit être soumise à l'application des servitudes militaires suivant les règles qui précèdent, le tableau général de classement des places et postes de guerre annexé à la présente ordonnance sera publié et affiché par extraits dans les communes intéressées de chaque département, à la diligence des préfets, selon ce qui est prescrit par l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819 et prévu par la présente ordonnance.

722. — Une ordonnance du 14 septembre 1835 (2), qui opère le classement de nouveaux ouvrages de la place de Belfort, est ainsi libellée :

... Considérant que, s'il est urgent de garantir... les intérêts de l'Etat, il importe de ne pas s'écarter du respect dû aux pro-

(1) La loi semble bien vouloir une *ordonnance* spéciale ; l'ordonnance réglementaire de 1821 le dit même expressément. Mais, dans la pratique, le classement et l'imposition des servitudes se faisaient *du même coup*, postérieurement à la construction des ouvrages. C'était régulier en ce qui concerne les servitudes, car un *article spécial* d'une ordonnance à plusieurs fins vaut bien une ordonnance spéciale ; il ne faut pas faire une interprétation judaïque des textes. C'était, au contraire, généralement irrégulier en ce qui concernait le classement, le classement devant être préalable à l'exécution, comme l'autorisation même de l'ouvrage.

(2) *Bull. des lois*, 1835, 2^e sem., p. 271.

priétés privées, et qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819, comme aussi de l'article 71 de l'ordonnance réglementaire du 1^{er} août 1821, le classement dont il s'agit (1) ne peut s'opérer qu'en vertu d'une ordonnance spéciale publiée et affichée dans les communes intéressées ;

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat de la guerre ;
Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ART. 2. — Les zones de prohibition qui résulteront pour ces ouvrages du classement dont il s'agit seront établies conformément aux prescriptions mentionnées par l'article 72 (2) de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, après toutefois que l'ordonnance d'autorisation aura été publiée et affichée dans les communes intéressées...

Mêmes considérant et disposition dans une ordonnance du 22 septembre 1835 (*Bull. des lois*, p. 288), relative au classement de certains ouvrages à l'île d'Aix ; dans une ordonnance du 3 mars 1837 classant un ouvrage à couronne récemment établi à Vitry-le-François.

Même considérant et disposition analogue dans une ordonnance du 9 février 1837 qui faisait passer la citadelle de Saint-Florent, en Corse, des places de la première série au rang des simples postes militaires (*Bull. des lois*, 1837, 1^{er} sem., p. 61) :

ART. 2. — Les effets qui résulteront de ce nouveau classement dans l'application des servitudes imposées à la propriété en faveur de la défense ne pourront toutefois avoir lieu qu'après que la présente ordonnance aura été publiée et affichée dans les communes intéressées, ainsi que le prescrit l'article 71 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821.

723. — Le second Empire ne répéta point, dans chacun de

(1) Le classement emportant servitudes.

(2) L'article 72 est un simple renvoi à la section III du titre I ; la section III traite du mode de détermination des limites, de la confection du plan et du bornage.

ses décrets de classement, ce que spécifiait la Monarchie dans chacune de ses ordonnances, à savoir que, en raison du respect dû à la propriété privée, les servitudes n'étaient applicables qu'à partir de la publication du décret. Mais il est bien évident que cette clause n'avait pas besoin d'être insérée pour être exécutoire en présence du principe énoncé au troisième alinéa de l'article 3 du règlement du 10 août 1853 :

Les servitudes sont applicables du jour de la publication du décret de classement.

724. — Du reste, pour que les servitudes fussent facilement applicables à dater de cette publication, les plans des zones et de l'enceinte fortifiée étaient annexés aux décrets impériaux qui étaient ainsi libellés :

Vu le plan de délimitation visé et arrêté par notre ministre de la guerre ;

Considérant qu'il est nécessaire d'appliquer les dispositions concernant les servitudes défensives aux terrains avoisinant le fort de...

ART. 2. — Les zones de prohibition de ces deux ouvrages seront délimitées conformément au plan (1) joint au présent décret (V. *Bull. des lois*, 1861, 2^e sem., p. 638 et s.; plusieurs décrets).

725. — Sous la troisième République, on revient en principe à la loi de 1851 et l'on garde, comme interprétation de cette loi, le décret du 10 août 1853. Mais c'est en vain que l'on chercherait de nombreux exemples, depuis 1870, de lois de classement portant avec elles le tracé des zones de servitudes à appliquer.

(1) Ce plan était vraisemblablement le *tracé des zones* qui devait être réalisé sur le terrain au moyen de la délimitation et du bornage, puis homologué selon la procédure du décret du 10 août 1853.

Il y en a peut-être quelques-unes, mais peu nombreuses. Nous n'avons guère trouvé dans ce sens que la loi du 9 décembre 1875 relative à la redoute des Hautes-Bruyères (*Bull. des lois*, 1875, 2^e sem., p. 976). Il faut la citer :

L'Assemblée nationale a adopté la loi dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. — La redoute des Hautes-Bruyères, construite pendant la guerre de 1870-1871, est classée dans la première série des places de guerre, comme dépendance de la place de Paris.

ART. 2. — Les servitudes défensives de cette redoute s'exerceront dans une zone unique de deux cent cinquante mètres (250 m.) sur les capitales, délimitée suivant le tracé figuré sur le plan annexé à la présente loi.

Donné en séance publique à Versailles le 9 décembre 1875.

En pratique, les choses se passent comme il suit : l'ouvrage est construit, puis classé (1), puis la délimitation et le bornage officiels des zones sont exécutés et homologués ; à dater de la publication du décret d'homologation, les servitudes sont applicables.

Cette pratique constitue à n'en pas douter une méconnaissance entière de l'article 3 de la loi de 1851 qui exige, préalablement à la construction des ouvrages, leur classement et la publication du tracé des zones. Il serait à désirer que, sous un régime républicain, les lois républicaines de

(1) Il y a cependant des cas où le classement a été *préalable à la construction*, suivant les prescriptions de la loi de 1851. Nous en avons donné des exemples ci-dessus (n^o 422) ; ajoutons que ce classement *préalable* a eu lieu aussi :

pour les forts projetés de l'Eure et de Vauban, dans les dépendances de la place du Havre (décret du 24 septembre 1861, *Bull. des lois*, p. 639) ;

pour les forts en construction de Saint-Quentin, des Carrières, de Saint-Julien et de Queuleu, dans les dépendances de la place de Metz (décret du 24 juin 1868 *Bull. des lois*, 2^e sem., p. 24) :

« Considérant qu'il est nécessaire d'appliquer les dispositions concernant les servitudes défensives aux terrains environnant les forts
« *actuellement en construction* autour de la place de Metz . . »

1791 et de 1831 fussent observées ; mais il y a lieu de se demander si les dispositions de ces lois sont compatibles avec les nécessités de la pratique, notamment dans les époques de tension politique. Si la loi a des exigences impossibles à satisfaire, il faut la réformer ; sinon, il faut rendre la pratique administrative conforme à la loi.

3. — *Ce que dit la jurisprudence.*

726. — En cette importante matière, la jurisprudence du Conseil d'Etat a fixé nettement quelques points : elle a décidé de tout temps que l'application des servitudes n'était point subordonnée à l'exécution du bornage. Elle a admis que les servitudes pouvaient être exécutoires avant la construction des ouvrages de fortification. Elle consacre enfin la nécessité d'une publication spéciale, sinon de la loi de classement, du moins du tracé des zones.

727. 1° **L'application des servitudes n'est point subordonnée à l'exécution du bornage.** — S'il est un point sur lequel la jurisprudence n'a jamais varié, ç'a été pour dire que l'application des servitudes n'était point subordonnée au bornage des zones. Les ordonnances rendues en Conseil d'Etat à ce sujet sont très nombreuses.

Le 20 juillet 1832, cinq ordonnances étaient rendues en termes identiques et statuaient sur des contraventions commises dans les zones de servitudes de la place de Brest (1^{re} esp., Garanton, Dall., *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 21, en note). On trouve dans chacune d'elles le motif de droit que voici :

Considérant que l'application des règles relatives aux contraventions, en matière de servitudes militaires, n'est pas subordonnée à l'exécution du plan de délimitation prescrit par les articles 6 et suivants de la loi du 17 juillet 1819, et que, jusqu'à la confection définitive de ce plan, il y a contravention toutes les fois

que des constructions sont élevées aux distances prohibées par la loi (1)

728. — (24 déc. 1828, *Villes de Langres et de Chaumont*, Dall., *Rép.*, v^o *Places de guerre*, n^o 71.)

Considérant que l'exercice de la servitude établie dans l'intérêt de la défense par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1819 n'est pas subordonné à l'exécution du plan spécial de circonscription prescrit par l'article 2 de ladite loi

729. — (26 déc. 1830, *Vilette-Gridaine*, Dalloz, *Rép.*, v^o *Place de guerre*, n^o 100.)

Considérant que, par l'ordonnance royale du 1^{er} août 1821, rendue pour l'exécution de la loi du 17 juillet 1819, le château de Sedan a été maintenu et la ville rétablie au nombre des places de guerre de première classe, et qu'il a suffi de la publicité donnée à ladite ordonnance par son insertion au *Bulletin des lois* (2) pour rendre obligatoires les servitudes imposées à la propriété dans l'intérêt de la défense de l'Etat.

730. — (4 nov. 1835, Martin, *Rec. des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 609.)

Considérant que l'exécution des lois sur les servitudes militaires n'est pas subordonnée à la confection du plan général de circonscription.

731. — (24 juillet 1856, Trézet, *Leb.*, p. 504 ; même date, cinq autres décrets semblables.)

Sur le moyen tiré de ce que l'administration ne serait pas recevable à poursuivre les contraventions, tant que les formalités

1) La loi de 1791.

(2) Ceci est en contradiction formelle : en droit, avec l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819 ; en fait, avec l'article 76 de l'ordonnance de 1821. Il eût fallu dire :

« publicité donnée à la dite ordonnance conformément à son article 76. »

prescrites par les articles 19 à 21 et 30 à 34 du décret du 10 août 1853 n'ont pas été accomplies : — Considérant que l'application des servitudes militaires et la poursuite des contraventions commises par les propriétaires des terrains qui en sont grevés n'ont été subordonnées par aucune disposition de loi ou de règlement à l'accomplissement des mesures prescrites par les articles 19 à 21 et 30 à 34 du décret du 10 août 1853 pour le bornage des zones et la constatation de l'état des propriétés bâties soumises aux servitudes ; . . .

732. — Le 16 décembre 1835, le Conseil d'Etat déclarait que l'application des servitudes n'est pas davantage soumise à la rédaction et à la notification aux intéressés des plans parcellaires et états descriptifs (1) (Ordon. Fourdin, *Rec. des arrêts*, p. 696) :

Considérant que les zones de servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat résultent soit du tracé des polygones de circonscription déterminés conformément à la loi du 17 juillet 1819, soit, à défaut du dit tracé, de la simple application des distances fixées par la dite loi ou par celle du 10 juillet 1791 ; . . . que l'exercice des dites servitudes n'est point subordonné à la rédaction des plans parcellaires et des états descriptifs prescrits par les deux derniers paragraphes de l'article 8, ni à la notification ordonnée par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819, formalités qui n'ont pour objet que de constater l'état des constructions existantes et de rendre plus facile la vérification des œuvres nouvelles ; — D'où il suit : 1° que le conseil de préfecture du département du Nord, en établissant dans ses motifs que l'exercice des servitudes était subordonné à cette notification, a fait une fausse application de la loi de 1819. . . .

733. 2° L'application des servitudes peut être antérieure à l'exécution de l'ouvrage.—Puisque le classement doit être

(1) Les formalités dont il s'agit (art. 8 et 9 de la loi de 1819) ayant été abolies par la loi de 1851 (art. 8), il faudrait, si l'on avait à invoquer maintenant l'ordonnance Fourdin, dire que l'application des servitudes n'est pas subordonnée à l'accomplissement des formalités relatives aux constructions préexistantes qu'a déterminées le décret de 1853 (titre V).

préalable et que l'acte de classement doit statuer en même temps sur les zones de servitudes, il s'ensuit que, si la loi est strictement exécutée, les servitudes peuvent grever les terrains avant la construction des ouvrages.

Il ne paraît pas que le Conseil d'Etat ait eu à se prononcer souvent sur cette question. En tout cas, il a admis formellement, au moins une fois, la préexistence des servitudes à l'ouvrage (Glotin, 30 mars 1870, *Leb.*, p. 374) :

Considérant que... , d'après l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1819, c'est à partir de la publication, dans les communes intéressées, du décret prononçant le classement que s'appliquent les servitudes défensives et qu'aucune loi ne dispose que cette publication ne pourra avoir lieu avant l'exécution des ouvrages de fortification ;

Considérant que la nouvelle enceinte fortifiée à construire en avant du port de Lorient a été classée comme ouvrage défensif faisant partie intégrante de cette place et rangée dans la 1^{re} série des places de guerre par notre décret du 27 septembre 1861 ; que le sieur Glotin ne conteste ni que la publication de ce décret dans les communes intéressées ait eu lieu avant qu'il ait élevé les constructions à raison desquelles ont été dressés les procès-verbaux ci-dessus visés, ni que le terrain sur lequel il a élevé ces constructions soit compris dans la 1^{re} zone des servitudes défensives délimitée conformément au plan joint au dit décret.

734. 3° Nécessité d'une publication spéciale. — La nécessité d'une publication spéciale, au moins pour le plan des zones, a été reconnue par l'arrêt Duvernois (C. E., 22 nov. 1895, *Leb.*, p. 749).

Le sieur Duvernois avait été condamné, par un arrêté du conseil de préfecture du territoire de Belfort, à démolir une construction par lui élevée en 1893 dans la deuxième zone des servitudes du fort de Bessoncourt. Il en appela au Conseil d'Etat en se fondant sur les articles 3 et 4 du décret du 10 août 1853 et il obtint gain de cause. Voici, d'ailleurs, l'arrêt qui fut rendu ; nous le donnons tout entier,

visas et considérants, car il est d'une importance capitale pour la thèse que nous soutenons :

Vu la requête pour le sieur Duvernois... tendant à ce qu'il plaise au conseil annuler un arrêté en date du 27 novembre 1894 du conseil de préfecture du territoire de Belfort, en tant qu'il l'a condamné à démolir dans le délai d'une année une construction élevée par lui en 1893 sur un terrain dépendant de la 2^e zone des servitudes du fort de Bessoncourt ; — Ce faisant, attendu que si le requérant a construit en 1893, c'est-à-dire postérieurement à la loi du 27 mai 1889 (1) portant classement du fort de Bessoncourt, l'immeuble dont il s'agit, les servitudes militaires n'ont pu s'exercer sur la propriété du sieur Duvernois avant l'année 1894, aucune des formalités qui doivent accompagner l'acte de classement n'ayant été remplie avant cette époque ; — Attendu, en effet, qu'il résulte des articles 3 et 4 du décret du 10 août 1853 que les préfets doivent faire procéder dans les communes intéressées à une publication spéciale des actes de classement ; qu'en outre, cette publication doit être accompagnée d'un plan indiquant aux intéressés la limite des zones dans lesquelles doivent être appliquées les servitudes ; attendu que la loi du 27 mai 1889 classant le fort de Bessoncourt et le plan de délimitation des zones de ce fort n'ont été publiés qu'en 1894 dans cette commune ; qu'ainsi les servitudes militaires n'y devenaient applicables qu'à partir de cette date, et que, dès lors, le sieur Duvernois n'a pu commettre aucune contravention en faisant élever, en 1893, la construction objet de la contravention ; annuler l'arrêté attaqué en tant qu'il a condamné le sieur Duvernois à la démolition, dans le délai d'une année, de la construction élevée par lui sur la 2^e zone des servitudes du fort de Bessoncourt ;

Vu le mémoire en défense et le recours incident du ministre de la guerre... tendant : 1^o au rejet de la requête par les motifs que, si le décret du 10 août 1853 a prescrit la transmission aux communes intéressées, par les soins du préfet, des actes de classement insérés au *Bulletin des lois*, cette formalité est devenue inutile depuis le décret du 5 novembre 1870, d'après lequel la publica-

(1) Ce qu'il y avait de plus délicat dans l'affaire, c'est que la loi du 27 mai 1889 (*Bull. des lois*, 1889, 1^{er} sem., p. 1144) porte :

« ART. 1^{er}. — Les lois et décrets sur les servitudes défensives seront désormais appliqués aux ouvrages fortifiés, etc. »

tion des lois et décrets résulte de leur insertion au *Journal officiel*, laquelle les rend obligatoires un jour franc après l'arrivée de ce journal au chef-lieu d'arrondissement (1) ; que, d'ailleurs, et suivant une jurisprudence constante, les servitudes deviennent applicables de plein droit du jour du classement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une publication spéciale de la loi ou du décret prononçant le classement, et sans qu'il y ait lieu davantage de rechercher si l'acte de classement est accompagné ou non d'un plan de délimitation ;

Considérant que si l'article 3, § 3, du décret du 10 août 1853 porte que les servitudes militaires sont applicables du jour de la publication du décret de classement, le paragraphe 4 du même article dispose que le décret de classement doit être accompagné d'un plan indiquant, avec le tracé de la fortification, les limites des terrains qui doivent être soumis aux servitudes ; qu'en outre, et d'après l'article 4 du dit décret, les décrets relatifs, soit à la construction (2), soit à la suppression ou à la démolition, soit à des changements dans le classement ou l'étendue de postes ou de places de guerre, doivent être immédiatement publiés par les soins des préfets dans les communes intéressées ;

Considérant que si le fort de Bessoncourt a été classé par la loi susvisée du 27 mai 1889, il résulte de l'instruction que, avant le 20 octobre 1894, aucun plan indiquant, avec le tracé de la fortification, les limites des terrains qui devaient être soumis aux servitudes militaires n'a été publié dans la commune de Bessoncourt (3) ; qu'ainsi, et sans qu'il soit besoin de recher-

(1) L'administration militaire objectait encore que la publication du tracé des zones n'avait d'utilité pratique que si le classement avait lieu avant le commencement des travaux. Il est à remarquer que le tracé des zones est tout aussi utile à publier après la construction ; car ce tracé ne s'impose pas, ne se déduit pas nécessairement ; il est, au contraire, subordonné au choix des capitales, et ce choix est fait d'une façon discrétionnaire par le ministre.

(2) Les décrets relatifs aux constructions d'ouvrages doivent en même temps opérer le classement (loi de 1851, art. 3 ; décret de 1853, art. 3, § 1^{er}).

(3) Il s'agit certainement ici de la publication du décret d'homologation du bornage, qui est du 3 octobre 1894 (*Bull. des lois*, 1894, 2^e sem., p. 455).

cher si la loi elle-même du 27 mai 1889 ne devait pas également faire l'objet d'une publication spéciale par les soins du préfet dans la dite commune, dans les formes prescrites par l'article 4 précité du décret du 10 août 1853, le sieur Duvernois est fondé à soutenir qu'il ne devait pas être poursuivi en vertu des dispositions de l'article 8 de ce décret, à l'occasion des constructions élevées par lui et mentionnées au procès-verbal susvisé du 17 mai 1894 : que, dans ces conditions, il y a lieu d'annuler l'arrêté en date du 27 novembre 1894 par lequel le conseil de préfecture du territoire de Belfort a condamné le sieur Duvernois à démolir les constructions dont il s'agit...

Le Conseil d'Etat n'est pas allé jusqu'à dire que la loi de classement était soumise à publication spéciale ; il l'a dit seulement pour le plan (1). C'est le sens de la réserve inscrite au deuxième considérant : *Sans qu'il soit besoin de rechercher si la loi elle-même du 27 mai 1889 ne devait pas également faire l'objet d'une publication spéciale, par les soins du préfet, dans la dite commune.* Mais, étant donné la teneur doctrinale du premier considérant qui paraît bien approuver entièrement la procédure de publication réglementée par le décret de 1853, la prudence du Conseil d'Etat n'est-elle pas excessive dans la circonstance ? Ou bien, le Conseil d'Etat aurait-il pensé que la publication spéciale des actes de classement, admissible sous des régimes où ces actes étaient de simples décrets, n'était pas exigible sous une constitution où les actes de classement sont des lois (2) ? A-t-il pensé, dès lors, que ce qu'il fallait retenir à ce sujet du

(1) En fait, pour que M. Duvernois eût gain de cause, il suffisait que la nécessité de la publication fût admise pour le plan.

(2) Devant le conseil de préfecture, le chef du génie avait soutenu que les publications exigées par l'article 3, §§ 3 et 4, et par l'article 4, étaient indispensables lorsque le classement était prononcé par un décret, mais que, si le classement était prononcé par une loi, il n'y avait plus d'autres conditions à remplir que celles qui sont déterminées pour la promulgation des lois et leur exécution. — C'était là une simple affirmation.

décret de 1853, c'était seulement la nécessité de la publication pour le plan annexé à la loi ?

Nous ne le savons. Mais s'il l'a pensé, nous osons croire que, le jour où il lui faudrait se prononcer à ce sujet, il déciderait que l'acte de classement lui-même doit être publié aussi bien que ses annexes.

Du reste, les lois de classement n'ayant en général de la loi que la forme et constituant ce que l'on a appelé heureusement *des actes administratifs en forme de loi*, il semble qu'une publication particulière de ces lois toutes relatives, qui n'intéressent qu'un petit nombre de citoyens, soit nécessaire en raison même de leur relativité.

735. Appendice. — Les servitudes sont d'ailleurs légitimement établies, quand bien même les fortifications n'appartiendraient pas à l'Etat. C'est ce qui résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu le 6 août 1840 (*Leb.*, p. 296) dans l'affaire *Ministre de la guerre contre la ville de Carignan*. L'affaire est résumée comme il suit au recueil *Lebon* :

La ville de Carignan a été rétablie comme simple poste militaire par l'ordonnance royale du 1^{er} août 1821. Les anciennes fortifications n'appartenaient pas à l'Etat ; elles avaient été abandonnées à la ville par un décret du 14 septembre 1810 : le gouvernement reconnaissait qu'il était tenu de les racheter, mais ce rachat avait été ajourné jusqu'à l'adoption définitive des projets de restauration.

Les choses étaient encore dans leur premier état, lorsque de nombreux procès-verbaux ont été dressés contre les habitants de la ville et contre la ville elle-même pour contraventions aux servitudes militaires. Le conseil de préfecture, saisi de la poursuite des différentes contraventions, a décidé qu'il n'y avait lieu à suivre, en se fondant principalement sur ce que l'Etat n'avait point racheté le terrain des fortifications.

Le ministre de la guerre s'est pourvu contre les arrêtés du conseil de préfecture. Voici en quels termes il s'exprimait dans son rapport sur le principal motif des décisions attaquées :

Aucune disposition de la loi du 17 juillet 1819 ne pouvant donner lieu de croire qu'elle ait voulu que les servitudes militaires ne puissent être exercées dans les places dont les fortifications avaient été aliénées, ou avaient continué d'appartenir aux villes, qu'après que l'Etat en aurait fait l'acquisition, la première objection du conseil de préfecture des Ardennes est tout à fait dénuée de force, et ce tribunal administratif était sans qualité pour établir une distinction dont la loi ne s'est pas occupée et ne devait pas s'occuper ; car, sans cela, on aurait pu se jeter dans des difficultés interminables et paralyser pour longtemps l'action de la loi. En effet, dans plusieurs places, telles que Vitry-le-François, Langres et Chaumont, par exemple, l'Etat se croyait propriétaire des anciennes fortifications, tandis que les villes elles-mêmes, de leur côté, prétendaient qu'elles n'en avaient jamais été dépossédées. En présence de ce conflit de prétentions, on a dû recourir aux tribunaux pour faire décider la question de propriété et engager des procès dont la durée a été, en ce qui concerne la ville de Vitry, de plusieurs années. Or, pendant ce temps, il aurait donc fallu, d'après la doctrine du conseil de préfecture, suspendre l'exécution de la loi et laisser aux propriétaires l'entière liberté de bâtir jusqu'au pied des fortifications. Evidemment le législateur ne pouvait donner ouverture à un résultat aussi funeste pour la défense.

Le Conseil d'Etat a annulé tous les arrêts qui lui étaient déférés ; ces arrêts, au nombre de huit, sont rédigés dans les mêmes termes.

SECTION IX. — De la question des indemnités.

736. — C'est un principe traditionnel que les servitudes d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnité au profit des particuliers lésés.

Néanmoins, la question de l'allocation d'indemnités

en raison des charges imposées à la propriété privée par les servitudes défensives fut envisagée plusieurs fois au cours de la discussion de la loi de 1819. Le rapporteur, par exemple, dit qu'il serait très désirable de procurer aux places des découvertes très étendues de terrain, mais que « cette mesure... donnerait lieu à des dépenses d'indemnités si exorbitantes qu'elle ne serait pas exécutable » (*Mon.* du 11 mai 1819, p. 588, 1^{re} col.).

737. — M. Avoyne de Chanteraine, membre de la commission à la Chambre des députés, dit :

La loi qui vous est présentée est utile ; elle améliore l'état de la législation existante ; elle accorde dans une juste proportion l'intérêt général et l'intérêt particulier ; mais je désirerais qu'il nous fût donné quelques explications sur les indemnités que les propriétaires recevront pour les sacrifices auxquels ils seront assujettis.

Un commissaire du roi, le comte Decaux, répondit qu'il avait été fait une première rédaction d'un projet de loi destiné à établir, sur les *servitudes pour cause d'utilité publique*, des règles générales et correspondantes à celles que la loi du 8 mars 1810 avait posées sur les expropriations ; que, dans ce travail, on avait agité la question de savoir s'il était juste et possible d'accorder aux propriétaires des fonds grevés d'une servitude légale à laquelle ils n'étaient pas soumis auparavant, une *indemnité de moins-value*, telle qu'un dégrèvement de contribution foncière ; que ce projet de *loi générale* avait été ajourné comme méritant le plus mûr examen par le nombre et l'importance des questions que donneraient à résoudre la nature et la diversité des services publics en faveur desquels des servitudes légales ont été imposées à la propriété (*Mon.* du 10 juillet 1819, p. 924, 3^e col.).

738. — Lors de la discussion de la loi du 30 mars 1831, M. de Pouilly intervint par le dépôt d'un amendement en

faveur des propriétaires zoniers. Cet amendement était le suivant :

Les propriétés, situées dans les zones militaires des places déclarées places de guerre et qui ne sont pas comprises dans le tableau des places fortes annexé à la loi du 10 juillet 1791, seront expertisées et les propriétaires seront indemnisés en proportion de la diminution de valeur que fait subir à ces propriétés l'obligation des servitudes militaires auxquelles ces villes ou bourgs n'étaient pas assujettis avant l'ordonnance qui les déclare places de guerre.

Son auteur le défendit en ces termes :

Il est une circonstance dans laquelle il est porté atteinte à la propriété et que la loi n'a pas prévue. Les places de guerre sont soumises à une législation exceptionnelle qui grève les propriétés de servitudes à trois degrés différents suivant la zone où elles sont situées.... Que ce soit une loi ou une ordonnance qui fasse passer une ville de l'état de ville ouverte à celui de place de guerre, la propriété située dans l'une de ces trois zones se trouve alors grevée d'une servitude à laquelle elle n'était pas assujettie, et qui en diminue la valeur. On ne vous enlève pas votre maison, mais en vous empêchant de bâtir et de réparer, on la condamne à une ruine graduelle. La valeur vénale est considérablement diminuée, et souvent même alors un propriétaire ne trouve plus à vendre sa propriété.... (1).

Le commissaire du roi représenta d'abord que l'amende-

(1) L'orateur ne proposait pas d'étendre les indemnités aux places fortes existant en 1791, parce que, dit-il, l'Etat possédait les alentours de toutes ces places, en sorte que les servitudes n'atteignaient que peu ou point les propriétés particulières. Mais, ce qu'il y a de plus curieux, c'est que M. de Pouilly s'imaginait que le système défensif de la France était complet en 1791 ; tout au plus y aurait-il eu lieu, selon lui, d'ajouter au tableau des places de cette époque, outre Soissons, une ou deux autres villes à fortifier. En sorte que les indemnités pour servitudes, ne devant s'appliquer qu'aux futures places de guerre, n'auraient pas été considérables.

M. de Pouilly se faisait des illusions sur la fixité des systèmes de fortification.

ment proposé s'adaptait non à la loi en discussion, mais à celle de 1819 sur les servitudes. Il ajouta :

Le principe de l'amendement qui vous est proposé, *applicable à toutes les servitudes établies pour l'utilité publique*, ne pourrait être adopté par la Chambre qu'après en avoir examiné toutes les conséquences. Il faudrait que le gouvernement mit sous les yeux de la Chambre l'état estimatif de la dépense qu'entraîneraient les indemnités de dépréciation réclamées en faveur des propriétés qui seraient à l'avenir grevées de ces prohibitions. Le principe et les applications vous obligeraient à balancer d'une part, les intérêts des propriétaires, et de l'autre, les intérêts des contribuables sur qui retomberaient ces indemnités.

..... C'est le sujet d'une proposition de loi spéciale et digne d'un examen approfondi. Ce ne peut être l'objet d'un amendement qui n'a pas pour objet les servitudes, mais les expropriations d'utilité publique (*Mon.* du 16 mars 1831, p. 545, 3^e col. et 546, 4^{re} col.).

739. — En 1841, quand se discutait la loi sur les fortifications de Paris, des réclamations nombreuses et puissantes s'élevèrent à propos de la dépréciation qu'allaient subir les terrains environnant la capitale. Le rapporteur, M. Thiers, suggéra l'idée, au lieu de payer des indemnités, d'acheter au compte de l'Etat une partie du terrain qui devait former la zone unique des servitudes :

... Vous avez entendu calculer la dépréciation des terrains autour de Paris par cinquantaines de millions. Eh bien ! voici un calcul exact et non pas hypothétique :

En supposant que les servitudes militaires fussent réduites à une zone de 250 mètres, le prix total des terrains compris dans cette zone s'élèverait à 18 millions au plus. La servitude consiste dans l'interdiction de bâtir ; en supposant, pour cette interdiction, une dépréciation d'un quart, d'un cinquième, ce serait 3 à 4 millions de dommage....

Les portions de terrains sur lesquels il y a avantage à construire sont les bords des routes. Or, l'Etat a intérêt à les acquérir pour y construire, au moment de la guerre, des ouvrages dé-

fensifs des portes. Afin de ne pas gêner la circulation, on s'est proposé de ne pas construire encore les portes et de laisser des ouvertures dans l'enceinte pour chaque route. Il faudra donc un jour les couvrir d'ouvrages ouverts à la gorge ; et on a dès lors un motif d'acquérir les bords des routes dans l'étendue de la zone de 250 mètres. Cette dépense peut se circonscrire entre 6 ou 7 millions. Ajoutée à celle de 133 millions, elle porterait à 140 millions environ le total à peu près certain de la dépense.

On n'indemniserait ainsi personne, mais on achèterait les terrains qui seraient jugés utiles (*Mon.* du 14 janvier 1841, p. 101, 3^e col.).

740. — Ce n'était pas là une solution de la question, mais un expédient inventé pour ne pas la traiter directement. Du reste, l'expédient lui-même était marqué au coin de l'arbitraire : pourquoi n'acheter que les terrains de la zone qui avoisinaient les routes ? où serait fixée la limite des terrains les plus dépréciés ? Aussi, le rapporteur de la commission de la Chambre des pairs, baron Mounier, demanda que, si l'on entrait dans cette voie, l'on achetât la zone entière :

Les lois du 10 juillet 1791, du 17 juillet 1819, disait-il, qui sont la base et la règle des servitudes défensives, s'expliquent clairement sur les conditions imposées aux propriétés qui se trouvent comprises dans certains rayons de forteresses ; elles ne s'expliquent pas de même sur les droits respectifs de l'Etat et des particuliers au moment où, par l'érection d'une ville en place de guerre, les servitudes atteignent des propriétés qui, jusque-là, en avaient été exemptes. Cependant, d'après l'application qui a été faite depuis vingt ans de la dernière de ces lois, l'établissement des servitudes qui résultent de la construction de nouveaux ouvrages de fortification n'est pas envisagé comme constituant une privation de la propriété ; elle n'est considérée que comme une diminution de valeur qui doit être supportée en considération de l'avantage général de la défense publique, auquel le propriétaire participe ; mais Paris est placé dans des circonstances toutes particulières, et on ne pouvait refuser une sérieuse

attention aux réclamations des citoyens (1) qui verraient tout à coup leurs habitations condamnées à la dégradation et à la destruction, à un terme plus ou moins éloigné.

On a donc voulu chercher à tempérer l'effet de ces dispositions ; et la commission de la Chambre des députés a inséré dans son rapport qu'on n'indemniserait personne, mais *qu'on achèterait les terrains qui seraient jugés utiles.*

Il y a plus : dans les documents annexés au rapport, nous lisons : « La commission a décidé que cette zone ne serait point acquise par l'Etat (en totalité), et qu'aucune indemnité ne serait allouée aux propriétaires pour la dépréciation dont leurs terrains se trouveraient affectés par suite de la défense d'élever des constructions neuves et de réparer celles qui existent. Néanmoins, pour atténuer autant que possible les effets de cette servitude, qui pèseraient principalement sur les constructions déjà existantes, la commission a décidé que l'Etat ferait immédiatement l'acquisition de celles-ci.

« Il a été également décidé, toujours dans la vue de rendre les servitudes moins onéreuses à la propriété, qu'on acquerrait une

(1) Nous ne voyons pas pour quel motif la condition des propriétaires zoniers serait moins digne d'intérêt partout ailleurs qu'aux environs de Paris. Le raisonnement est d'une singulière faiblesse.

Soit dit en passant, l'administration de la guerre a fait beaucoup pour les zoniers de l'enceinte de Paris ; elle est allée même au delà de son pouvoir en provoquant l'émission du décret du 13 juillet 1901 « relatif aux servitudes de l'enceinte de Paris » (*Bull. des Lois*, 2^e sem. de 1901, p. 27). Ce décret s'appuie sur l'article 15 du règlement du 10 août 1853 ; c'est une base bien fragile, l'article 15 excédant lui-même les limites du pouvoir réglementaire ainsi qu'il a été dit ci-dessus (p. 493). La seule concession qu'il soit permis de faire par décret, c'est de réduire l'étendue des zones (loi du 10 juillet 1851, art. 6). Mais il n'est pas permis semblablement de modifier, à l'intérieur de chaque zone, le régime spécial de servitudes institué par les lois pour ladite zone. Autrement qu'arriverait-il ? C'est que non seulement chaque place ou chaque ouvrage détaché aurait des zones d'une largeur variable, ce que la loi admet, mais que le régime des servitudes à l'intérieur d'une même zone varierait aussi suivant les places et les ouvrages. C'est l'abolition, dans la pratique, des dispositions légales relatives aux zones de servitudes ; c'est un moyen certain de susciter les réclamations justifiées des places moins favorisées.

bande de terrain de 160 mètres de large à droite et à gauche des 35 principales avenues de la capitale. »

.....Le gouvernement se propose d'acquérir les propriétés bâties, qui subiraient évidemment la plus fâcheuse dépréciation ; il se propose également d'acquérir les terrains situés à droite et à gauche des avenues principales de la capitale..... C'est le long de ces avenues que l'on bâtit généralement ; d'ailleurs, comme l'apprend l'exposé des motifs, les terrains serviraient pour établir en cas de guerre des ouvrages qui couvriraient les abords des entrées de la capitale.

D'après ce plan, les conséquences de l'établissement de la zone de servitudes seraient fort adoucies ; cependant, de nouvelles réclamations ont été présentées à votre commission par les maires de plusieurs des communes de la banlieue.

Il a paru à quatre de vos commissaires qu'il conviendrait de faire davantage.

Ils n'aperçoivent pas sur quel principe on se fonderait pour refuser à un particulier, dont la propriété ne serait pas comprise dans la limite de faveur des 100 mètres (1), de l'acheter, lorsqu'il dirait à l'administration : J'éprouve un notable dommage, et j'ai le même droit d'en être préservé que mon voisin, dont vous venez d'acheter le terrain.

La majorité croit donc que, pour éviter des comparaisons fâcheuses, il serait préférable de rendre la mesure générale et d'acquérir tous les terrains situés dans la zone militaire. On objectera l'importance de la dépense ; mais devrait-on reculer devant une mesure d'équité dans la crainte de la dépense qu'elle entraînerait ? Celle-ci serait, du reste, moins considérable qu'on pourrait le supposer. La totalité des terrains compris dans la zone a été évaluée à 18 millions ; et comme l'administration revendrait aussitôt, en les grevant de l'interdiction d'y construire, toutes les parties de terrain qu'il ne serait pas nécessaire de conserver pour les ouvrages projetés, l'Etat n'aurait à supporter que la différence de la valeur entre le prix d'achat et le prix de revente (*Mon.* du 17 mars 1841, p. 656, 3^e col.).

Il est évident que si jamais l'Etat se déterminait à allouer des indemnités à raison de l'établissement des servitudes militaires, il n'aurait pas de meilleur moyen, pour éviter toute espèce de récriminations, dans l'impossibilité où il se

(1) 160 mètres ?

trouverait de chiffrer la moins-value résultant des servitudes, que d'acquérir les terrains des futures zones, puis de *les revendre* en les grevant de la servitude *non ædificandi* ; l'Etat subirait une perte dans la revente : cette perte serait l'indemnité pour dépréciation, qui se trouverait ainsi fixée d'elle-même et sans aucun arbitraire.

Ce système ingénieux ne sera sans doute pas mis en pratique : mais il mérite d'être retenu.

741. — Le rapporteur déclara que les mesures qui seraient adoptées relativement à la zone de l'enceinte de Paris devraient l'être aussi pour les zones des forts et autres ouvrages, parce qu'il n'y aurait aucun motif de traiter les propriétaires des unes moins favorablement que les propriétaires de l'autre (1).

Il conclut au rejet de pétitions qui ne tendaient à rien moins qu'à obtenir des indemnités pour tous les propriétaires qui se trouveraient dans une zone militaire *de fait* déterminée par la portée de l'artillerie et d'une largeur de 4.000 mètres. Les propriétaires habitant dans ce rayon faisaient valoir que, en cas de siège, leurs habitations seraient détruites par les canons des remparts ; ce qui, dès le temps de paix, diminuait de beaucoup leur valeur.

Enfin, il n'admit pas que l'on pût instituer, comme moyen de dédommager les particuliers soumis aux servitudes, l'exemption, en leur faveur, de la contribution foncière :

Toutes les propriétés, dit-il, doivent acquitter l'impôt en proportion de leur produit. Celles-ci ne cesseront pas de donner un

(1) Voilà où on en arrive. Quand on se laisse aller à prendre en commisération les zoniers de l'enceinte de Paris, on prend en pareille commisération les zoniers des ouvrages qui environnent Paris. Cet entraînement est fatal. Mais, nous le répétons, qu'y a-t-il donc de si spécial dans la condition malheureuse de ces propriétaires suburbains, parfois fort éloignés de Paris, qui les fasse prendre en pitié à l'exclusion du reste des propriétaires qui, sur le territoire de la France, sont soumis au même régime ?

produit ; l'impôt continuera nécessairement à les atteindre ; mais il sera juste que cet impôt se modère, si les causes que nous avons indiquées venaient à réduire sensiblement les revenus des propriétaires. Les dispositions règlent le mode des réclamations et fixent la manière de prononcer (*Mon.* du 17 mars 1841, p. 657, 1^{re} col.).

742. — M. de Bussièrès, auteur de la proposition de loi qui est devenue la loi du 10 juillet 1851, avait introduit dans sa proposition un certain article 8 qui, se basant sur l'article 11 de la constitution, appliquait à la dépréciation des propriétés comprises dans les zones de servitudes le principe de l'indemnité préalable consigné dans les lois en faveur des propriétaires dépossédés pour cause d'utilité publique. Cet article de la proposition prescrivait d'ailleurs la présentation d'une loi d'expropriation, pour cause d'utilité publique, applicable à ce cas spécial.

Mais il fut supprimé par la commission à une majorité considérable. L'auteur lui-même, devenu rapporteur, expliqua à l'Assemblée nationale législative les motifs qui avaient déterminé ses adversaires :

Les uns auraient adopté le principe de l'indemnité, s'il leur avait paru certain qu'une bonne loi applicable au cas particulier des servitudes pût être rédigée sur cette matière ; ils proposaient à la commission d'en faire l'essai, mais de supprimer l'article 8, si la commission elle-même jugeait cette tentative infructueuse..

D'autres n'adoptaient pas le principe de l'indemnité. Ce n'est pas seulement en matière de grande voirie (1), ont-ils dit, que

(1) Les partisans de l'indemnité reconnaissent que les alignements de voirie imposent des charges aux riverains ; ils avaient même fort bien vu que les articles 9 et 11 de la loi du 17 juillet 1819 assimilaient les cas relatifs à l'application des servitudes militaires à ceux de la grande voirie, mais ils faisaient observer aussi que, si les alignements rectificateurs de la grande voirie ne donnent lieu à aucune indemnité, c'est parce qu'ils portent avec eux, en quelque sorte, la compensation des charges qu'ils imposent, et que, de plus, ils ne défendent pas aux constructions de regagner en élévation ce qu'elles

des servitudes sont établies au profit de l'Etat et même des communes, sur les propriétés, sans indemnité préalable ; il existe des servitudes sur les propriétés situées autour des murs d'octrois et des cimetières, et elles n'ont jamais donné lieu à aucune indemnité. A leurs yeux, les modifications apportées au mode de jouissance par des lois d'intérêt général ne doivent pas être considérées comme des expropriations. Ce mot et le sens qu'il renferme ne sont applicables, selon eux, qu'autant que tout ou partie de l'étendue de la propriété passe entre les mains de l'Etat. A ces membres de la commission, il a paru que l'usage constant donnait à cet égard le véritable sens des articles 544 et 545 du Code civil et de l'article 11 de la constitution (1).

Quelques membres de la majorité de la commission ont ajouté que, dans beaucoup de cas, l'établissement des servitudes autour des places de guerre trouvait une compensation dans la présence d'une garnison et dans les consommations de légumes et de jardinages qui accroissent la valeur des propriétés suburbaines (*Mon.* du 5 février 1850, p. 420, 3^e col.).

perdent en surface ; tandis que l'application des servitudes militaires, faite au profit de tous et au détriment de quelques-uns, donne lieu pour ceux-ci à des pertes sans compensation (*Mon.* du 5 février 1850, p. 420, 3^e col.).

(1) C. civ., art. 544. — « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

Il est certain que les servitudes militaires sont une restriction au droit de jouissance absolue. Mais le Code civil lui-même, après avoir consacré ce droit de jouissance absolue, y porte aussitôt une grave atteinte et le relègue dans les droits relatifs (il n'y a pas de droits absolus) en subordonnant l'usage de ce droit aux lois et règlements. Or, comment nier que les lois relatives à la sûreté de l'Etat ne soient de celles qui restreignent l'usage du droit de propriété ?

« Art. 545. — Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Les servitudes n'évincent le propriétaire de la possession d'aucune parcelle de son terrain. Or, il n'y a pas d'expropriation sans éviction. Les servitudes dépendent seulement certains modes de jouissance.

Constitution du 4 novembre 1848, art. 11. — « Toutes les propriétés sont inviolables. Néanmoins, l'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité. »

743.—M. de Bussièrès enregistrait ainsi avec une parfaite loyauté l'échec de sa proposition sur un point. Mais il fut habile à démontrer que cet échec même (le refus d'indemnité) était une raison de plus qui militait en faveur du principe fondamental de la proposition : à savoir, la substitution du régime des lois au régime des ordonnances pour tout ce qui concerne les places fortes.

Nous produirons ici, dit-il, une réflexion qui appartient à la discussion générale, à savoir : qu'il a été unanimement reconnu que l'établissement des servitudes militaires est un changement notable dans la constitution des propriétés particulières ; que si elles ne sont point diminuées dans leur étendue, le mode de jouissance en est gravement altéré ; et que, si aucune indemnité ne paraît devoir être accordée en pareil cas, c'est une raison de plus pour ne confier ni aux décrets du pouvoir exécutif, ni à de simples décisions ministérielles, mais de réserver à la loi seule le soin de les créer autour des places nouvelles, de les étendre autour des places anciennes (*Mon.* du 5 février 1850, p. 419, 2^e col.).

Au cours de la 2^e délibération, M. de Bussièrès insista encore :

Beaucoup de personnes, dit-il, ont pensé que, lorsque des fortifications sont élevées, les servitudes auxquelles donnait lieu la classification des places de guerre pouvaient entraîner une indemnité. C'est une question pendante encore à propos des fortifications de Paris, à propos d'autres fortifications nouvelles.

Une loi d'expropriation est très difficile à faire pour un cas de cette nature ; nous ne vous le proposons pas, quant à présent ; mais enfin, si la propriété doit supporter sans indemnité un dommage aussi considérable que celui qui résulte des servitudes, encore faut-il que la chose ne soit pas faite légèrement ; non pas que je veuille dire que la chose se soit jamais passée de cette manière, mais encore faut-il qu'il y ait la garantie de la loi, que ce soit la loi qui prescrive l'établissement de ces servitudes (*Mon.* du 24 juin 1851, p. 1777, 1^{re} col.).

744.— Il n'y a donc rien, dans les discussions des assem-

blées législatives que nous avons rapportées, qui autorise à croire que le législateur se soit prononcé sur le principe des indemnités ; au contraire, puisque M. de Bussières, à qui nous devons la loi de 1851, ayant inséré dans sa proposition un texte qui consacrait le droit à indemnité des propriétaires zoniers, vit ce texte supprimé à une forte majorité par la commission.

745. — Il paraît que M. Sirey a cru trouver dans l'article 15 de la loi de 1819 la reconnaissance formelle du droit à indemnité pour les propriétaires zoniers. Cet article est ainsi libellé :

Les indemnités prévues par les articles 18, 19, 20, 24, 33 et 38 de la loi du 10 juillet 1791 seront fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 et préalablement acquittées, conformément à l'article 10 de la charte constitutionnelle.

M. Sirey raisonne comme il suit : l'article 15 de la loi de 1819 renvoie à l'article 33 de la loi de 1791. L'article 33 de 1791 renvoie lui-même aux articles 30, 31 et 32 de la même loi, qui fixent l'étendue des servitudes, par la mention suivante :

Les indemnités prévues par les articles 30, 31 et 32 seront dues néanmoins aux particuliers.

Donc, conclut M. Sirey, le principe du droit à indemnité est reconnu depuis la loi de 1791.

746. — Ce raisonnement est inadmissible et provient d'une étude insuffisante des textes et de la rédaction bizarre de l'article 33 de la loi de 1791.

Qu'on lise de suite les articles 30, 31 et 32. Peut-on dire que des indemnités y soient *prévues* au sens positif, c'est-à-dire réglées, déterminées ? Nullement.

Ce qui est prévu, c'est le refus d'indemnités dans certains cas où les particuliers pourraient être tentés d'en réclamer.

Par conséquent, au mot *prévues* qui figure à l'article 33 devrait être substitué le mot *refusées*.

Ceci dit, nous ajoutons que l'article 33 contient en faveur des constructions préexistantes, pour le cas où elles seraient démolies en état de guerre, une exception aux articles 30, 31 et 32. C'est à cette exception que se réfère l'article 15 de la loi de 1819 ; elle est d'ailleurs parfaitement claire :

ART. 33. — Les indemnités *prévues* par les articles 30, 31 et 32 seront dues néanmoins aux particuliers si, lors de la construction de leurs maisons, bâtiments et clôtures, ils étaient éloignés des crêtes des parapets des chemins couverts les plus avancés, de la distance prescrite par les ordonnances.

Qui ne voit que, s'il a fallu une exception aux articles 30, 31 et 32 pour concéder une indemnité, c'est que ces articles ne contiennent pas la reconnaissance d'un tel droit ?

747. — Les auteurs du *Répertoire Dalloz* (v° *Servitude*, Dall., *Rép.*, n° 398 ; v° *Place de guerre*, *Rép.*, n° 135 ; *Supp.*, n° 91) se prononcent catégoriquement pour le principe de non-indemnité et citent à l'appui de leur opinion la doctrine de M. Demolombe et de M. Jousselin : ces auteurs expliquent que les assujettissements qui naissent de l'utilité publique, par rapport aux propriétés, constituent l'état normal de la propriété et sont les conditions inséparables de son existence.

748. — M. Delalleau, dont l'opinion est considérable en matière de servitudes militaires, observe que le propriétaire dont le terrain se trouve grevé d'une servitude légale d'utilité publique, ne peut pas invoquer le principe de l'indemnité préalable déposé dans les différentes constitutions et dans l'article 545 du Code civil, parce que ce principe a été édicté par les Chartes pour le cas d'*expropriation* et par le Code civil pour le cas tout semblable où il y a *sacrifice* de la propriété. Or,

Le possesseur d'une propriété grevée d'une servitude d'utilité publique ne fait pas à l'Etat le *sacrifice de cette propriété*.... Son droit d'user de sa propriété selon sa fantaisie éprouve une modification, une restriction ; mais il conserve la plus grande partie des droits ordinairement inhérents à la propriété, et l'article 537 du Code civil, en déclarant que « les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent », ajoute immédiatement que c'est « *sous les modifications établies par les lois* » (Delalleau, p. 555).

La même restriction est écrite dans l'article 544 rapporté ci-dessus et dans l'article 552. En sorte qu'il suffit de lire *in extenso* les articles 537, 544 et 552 du Code civil pour se convaincre que, si le droit de propriété est en théorie celui qui tend le plus à l'absolu, il est quand même en pratique essentiellement relatif comme les autres.

749.— Tout en reconnaissant que les propriétaires zoniers n'ont aucun droit à indemnité, M. Delalleau serait d'avis qu'ils pourraient réclamer de l'équité du gouvernement et des Chambres une loi qui les dédommageât de certains préjudices subis par eux. Ainsi, il admettrait une indemnité à raison de constructions commencées avant l'établissement des servitudes et que l'autorité militaire ne veut pas laisser achever ; à raison aussi de la prohibition de reconstruire des bâtiments précédemment existants.

Nous ne pensons pas qu'une pareille loi fût d'une exécution facile. Elle donnerait prise à la fraude, quoi qu'on fit. Il est impossible en effet que les projets de construction d'ouvrages de défense ne soient pas connus bien avant l'établissement des servitudes ; or, dès qu'un propriétaire saura, ne fût-ce que par les études préliminaires qui seront faites chez lui, que la construction d'un fort est imminente, il pourra édifier des bâtisses et en calculer l'avancement de façon à ce qu'elles soient inachevées au moment de l'application des servitudes. Il touchera ainsi l'indemnité de sus-

pension de travaux. Ou bien encore, il construira un édifice peu solide, dans l'espoir d'obtenir un jour, à bref délai, l'indemnité pour interdiction de reconstruire.

Il vaut mieux, ce semble, être radical et ne pas admettre que certains inconvénients des servitudes puissent, préférentiellement à d'autres, être pris en considération. La détermination des sommes à accorder donnerait lieu, d'ailleurs, aux difficultés de fait insurmontables que l'on a fait si souvent valoir pour refuser des indemnités, et qui, si inextricables qu'elles soient, sont cependant insuffisantes pour justifier ce refus.

Si jamais il était admis que les servitudes militaires peuvent donner lieu à indemnité, nous croyons, comme il a été dit ci-dessus (n° 740), que le seul système consisterait dans l'expropriation et la revente (sous condition), par l'administration, de tous les terrains des zones.

750. On peut déduire le refus d'indemnité du Code civil lui-même. — Les articles 537 et 544 du Code civil démontrent la relativité du droit de propriété, la subordination de ce droit aux lois, par suite l'obligation du propriétaire de s'incliner, sans recours et sans indemnité, devant la loi qui le limite. Mais comment prouverons-nous que, en ce qui concerne spécialement les servitudes militaires, les propriétaires soient limités par la loi ? Notre raisonnement sera le suivant :

L'article 650 du Code civil dit que les servitudes légales d'utilité publique ont pour objet... « la construction ou réparation des chemins *et autres ouvrages publics*... » et ajoute :

Tout ce qui concerne cette espèce de servitude est déterminé par des lois ou règlements particuliers.

Ces textes sont applicables aux servitudes militaires. Or, dans les lois et règlements particuliers qui ont trait aux servitudes militaires, il n'est dit nulle part que la seule ap-

plication de ces servitudes doit donner lieu au paiement d'indemnités en faveur des propriétaires grevés. Par conséquent, il n'est pas dû d'indemnités et les lois et règlements relatifs aux servitudes militaires doivent être mis au rang de ces lois et règlements qui restreignent légitimement la jouissance du droit de propriété et que visent les articles 537 et 544 du Code civil.

751. Servitudes donnant lieu à indemnité ; principe du droit. — Les servitudes défensives des zones ne donnent lieu à l'allocation d'aucune indemnité ; mais il faut s'entendre : c'est parce qu'elles imposent seulement une *modification dans la jouissance*. Le cas échéant où d'autres servitudes exercées dans un but défensif constitueraient des *privations de jouissance*, l'indemnité serait due ; par exemple, quand l'autorité militaire, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, envahit pour divers motifs le terrain d'autrui (manœuvres des écluses en temps de paix, inondations du temps de guerre, occupations de terrains, extractions de matériaux).

Pour ces privations temporaires de jouissance, le principe de l'indemnité a été reconnu par la loi de 1791 (art. 38 du titre 1^{er}).

ART. 38. — Dans les cas prévus par les articles 35, 36 et 37 ci-dessus, les particuliers dont les propriétés auront été endommagées seront indemnisés aux frais du Trésor public....

Sans doute, la loi de 1791 vise avant tout les dommages causés quand la place est en *état de guerre* :

ART. 36. — Lorsqu'une place sera en *état de guerre*, les inondations qui servent à sa défense ne pourront être tendues ou mises à sec sans un ordre exprès du roi.... et, en général, cette disposition sera suivie pour toutes les opérations qui pourraient porter préjudice aux propriétés et jouissances particulières.

Mais elle envisage un cas où l'indemnité est due pour

exercice de la servitude d'inondation *dans l'état de paix*. Car l'article 38 renvoie à l'article 35 ainsi conçu :

ART. 35. — Les écluses dépendant des fortifications, soit dedans, soit dehors des places de guerre de toutes les classes, ne pourront être manœuvrées que par les ordres de l'autorité militaire, laquelle, *dans l'état de paix*, sera tenue de se concerter avec les municipalités. . . .

Ce cas est d'autant plus significatif que l'article 38 primitif ne parlait que des dommages causés pendant l'état de guerre ; la mention de l'article 35 aurait été ajoutée dans la discussion (Delalleau, p. 434).

Ensuite, le principe de l'indemnité pour servitude d'occupation temporaire a été reconnu de la façon la plus large, sans distinction du temps de paix et du temps de guerre, par la loi du 30 mars 1831 (art. 13 et 14) en ce qui concerne les travaux de fortification et par la loi du 29 décembre 1892 en ce qui concerne tous travaux militaires (art. 1... « travaux publics civils ou militaires... »).

752. — Ainsi, les législateurs ont admis qu'il n'y avait pas lieu d'accorder d'indemnités aux propriétaires zoniers à raison des servitudes qui grèvent leurs fonds. Les auteurs ne sont pas d'accord à ce sujet ; néanmoins, l'opinion qui paraît dominer à l'heure actuelle est conforme aux intentions de la loi et se base sur cette considération que les servitudes des zones ne privent personne de la jouissance du fonds et ne font que limiter le mode de jouir.

753. **Jurisprudence.** — La jurisprudence est aussi en ce sens. On cite généralement, pour le démontrer, l'arrêt Lahirigoyen, du 23 juillet 1840. Le conseil de préfecture des Basses-Pyrénées avait admis, en faveur de Lahirigoyen, le droit à indemnité pour le motif que les servitudes militaires étaient soumises à la Charte ; que la loi du 17 juillet 1819 renvoyait, dans ses articles 1 et 15, à la loi du 8 mars 1810 sur

l'expropriation, etc... Le ministre de la guerre se pourvut contre cet arrêté qui fut annulé par le Conseil d'Etat pour les raisons développées ci-après :

Considérant que l'article 4 de la loi de 1791 et l'article 1^{er} de celle de 1819, en autorisant la construction et le classement de nouvelles places de guerre, n'ont pas ouvert au profit des personnes dont les propriétés se trouvaient soumises aux servitudes militaires, un droit à l'indemnité ; — Que les articles 1 et 15 de la loi de 1819, en renvoyant aux formalités prescrites par la loi du 8 mars 1810 pour la fixation des indemnités, ont stipulé les cas où il en serait dû et n'ont fait que rappeler les articles de la loi du 10 juillet 1791 qui ne concernent que les cessions et occupations de terrain, les démolitions de constructions existantes et les dommages causés par des inondations dans l'intérêt de la défense ; — Que les articles 45 et suivants du titre 3 de l'ordonnance du 1^{er} août 1821, qui a eu pour objet de fixer le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819 et d'en rapprocher les dispositions de celles des lois antérieures maintenues en vigueur, ne reconnaissent également comme donnant lieu à indemnité que les cas de dépossession, de démolition d'édifices et de privation de jouissance ; — Qu'aux termes de l'article 48 de ladite ordonnance, il n'y a privation de jouissance que *dans les circonstances où l'autorité militaire occupe temporairement* (1) une propriété privée, etc ...

754. — Même solution dans l'arrêt Trézel (24 juillet 1856, *Leb.*, p. 504) et dans plusieurs autres arrêts du même jour :

Sur le moyen tiré de ce que les servitudes ne pourraient être appliquées tant que les propriétaires des terrains qui en sont gre-

(1) On verra plus loin (n° 757) comme quoi le Conseil d'Etat, revenant sur ce considérant, a répudié à très juste titre la définition de la *privation de jouissance* donnée par l'ordonnance de 1821.

La loi elle-même a estimé qu'il y avait *privation de jouissance* ouvrant droit à indemnité dans un cas où l'administration n'exerce aucune occupation effective (Loi du 17 avril 1901 relative au régime des champs de tir).

vés n'auront pas été préalablement indemnisés de la dépréciation subie par leurs immeubles, laquelle équivaut à une expropriation :

— Considérant que les servitudes militaires n'emportent la dépossession d'aucune partie des immeubles qui en sont grevés ; qu'ainsi elles ne constituent pas une expropriation dans le sens de la loi du 3 mai 1841 et de l'article 545 du C. N. ; que, dès lors, le sieur Trézel n'est pas fondé à prétendre que ces servitudes ne pourraient lui être appliquées sans qu'une indemnité, égale à la dépréciation subie par son immeuble, lui eût été préalablement payée..

755. — Citons encore l'arrêt de Bléville (5 fév. 1857, *Leb.*, p. 98) où il est spécifié que les dispositions légales, accordant des indemnités aux propriétaires lésés par l'établissement des places fortes, sont limitatives :

Considérant que les lois des 8-10 juillet 1791, du 17 juillet 1819 et le décret du 10 août 1853 déterminent les cas dans lesquels les propriétaires qui subissent des dommages par suite de l'établissement ou de la défense des places fortes, ont le droit de réclamer des indemnités ; que, d'après ces dispositions, il ne peut être réclamé d'indemnité que pour les dépossessiones et occupations de terrains, pour les démolitions de constructions et pour les dommages causés par les inondations dans les circonstances et les conditions déterminées par les lois et le décret précités ; mais qu'aucun droit à indemnité n'est ouvert en faveur des propriétaires dont les immeubles sont soumis aux servitudes défensives des places de guerre ; que, dès lors, c'est avec raison que notre ministre de la guerre a refusé d'allouer une indemnité à la dame Holker à raison de la dépréciation que sa propriété aurait subie par l'établissement des servitudes militaires du fort de Tourneville (1).

756. — En terminant, il reste à signaler l'important arrêt rendu le 24 mars 1899 (*Leb.*, p. 267) par le Conseil d'Etat dans l'affaire Favril et Flacon. La question à résoudre était celle-ci : une indemnité est-elle due à raison de

(1) Au Havre.

l'interdiction d'exploiter une carrière située dans la zone de servitudes d'un fort et ouverte avant l'établissement des servitudes ? Le Conseil a répondu par l'affirmative. Vainement le ministre de la guerre avait il fait valoir qu'en dehors des cas de prise de possession, définitive ou temporaire, d'une propriété privée, les lois des 8 juillet 1791 et 17 juillet 1819 et le décret du 10 août 1833 ne reconnaissent aucun droit aux propriétaires lésés par des mesures prises dans l'intérêt de la défense nationale ; que, dans l'espèce, l'administration militaire n'occupait ni d'une façon permanente ni temporairement la carrière des requérants et que son exploitation seule était paralysée par l'effet légal des servitudes militaires dont l'établissement ne peut donner lieu à aucune indemnité. Vainement le ministre fit-il observer que le droit à indemnité, pour les propriétaires lésés par les servitudes établies pour la conservation des voies ferrées, résulte d'une disposition formelle d'une loi, disposition qui n'existe pas pour les servitudes militaires. La Haute Assemblée renvoya les sieurs Favril et Flacon (le premier, fermier ; le second, propriétaire de la carrière) devant le ministre de la guerre pour y être procédé à la liquidation de l'indemnité qui leur était due. Le considérant relatif à cette partie de la décision est court : il est fondé sur deux observations bien simples : la première, que la carrière était ouverte avant l'établissement des servitudes du fort de Laniscourt (dépendant de la place de Laon) ; la deuxième, que l'interdiction d'exploiter constituait dans l'espèce une privation d'industrie :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Flacon avait affirmé en 1878 la carrière dont il est propriétaire au sieur Favril et que l'exploitation de cette carrière avait commencé antérieurement au classement du fort de Laniscourt comme place de guerre par la loi du 29 décembre 1881 (1) ; que l'administration

(1) Si le fort de Laniscourt avait fait l'objet d'un classement préala-

de la guerre, en faisant interdiction aux requérants, dans le cours de l'année 1884, de continuer leur exploitation par le motif que la carrière dont s'agit était située dans la zone des servitudes militaires du fort de Laniscourt, leur a causé un préjudice résultant pour eux de la privation de l'industrie qu'ils exploitaient, et dont elle leur doit réparation.....

757 — Faut-il considérer cet arrêt comme un revirement dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et en déduire cette conséquence que désormais le principe du droit à indemnité à raison de l'établissement des servitudes, est reconnu et peut être invoqué par tous les zoniers ? Nullement ; ce serait une grave méprise. Ce que le Conseil d'Etat a réformé dans sa jurisprudence, c'est uniquement le considérant de l'arrêt Lahirigoyen qui admettait la définition de *la privation de jouissance* donnée par l'ordonnance de 1821 et, d'accord avec cette ordonnance, limitait la privation de jouissance aux seules dépossessions, inondations et *occupations réelles* de terrains privés. Le Conseil a vu que l'interdiction d'exploiter une carrière n'imposait pas seulement une restriction dans le mode de jouir, ce qui est l'effet habituel des servitudes, mais constituait une privation de jouissance.

En effet, une fois l'exploitation de la carrière interdite, quels fruits le propriétaire pourrait il désormais retirer du sol ? Aucun. Par le fait même qu'il a enlevé toute la terre végétale, il s'est privé de tout mode de jouissance autre que celui qui consiste dans l'extraction de matériaux ; ce faisant, il a cru que le tréfonds serait plus riche que le fonds superficiel ; mais, comme il n'y avait pas moyen d'atteindre le tréfonds sans détériorer irrémédiablement le fonds, il a détruit le fonds après mûre réflexion. Si donc, une administration vient par là-dessus supprimer la jouissance du tré-

ble à sa construction, comme le veut la loi de 1831, l'administration de la guerre n'aurait pas eu peut-être d'indemnité à payer à MM. Flacon et Favril.

fonds, le propriétaire n'a plus qu'à se retirer de son terrain et à l'abandonner.

Il nous semble que ce sont là les motifs qui ont dicté au Conseil d'Etat la sentence du 24 mars 1899 (1).

758. — Cette sentence est grosse de menaces pour le trésor public dans l'avenir. Nous admettons qu'une indemnité soit accordée, quand la carrière a été ouverte à une époque où l'ouvrage n'était certainement pas projeté. Mais, qu'arrivera-t-il ? C'est que les propriétaires de terrains avoisinant, soit l'emplacement d'ouvrages projetés, soit des ouvrages exécutés et non classés (2), ouvriront des carrières chez eux, si leur sol paraît riche en pierres, sable, etc. Quand les servitudes seront imposées, si le génie militaire interdit la continuation de l'exploitation (c'est son droit extrême, mais c'est, croyons-nous, son droit), alors les carriers se prévaudront de la jurisprudence du Conseil d'Etat pour réclamer une indemnité.

759. — Du reste, l'arrêt de 1899 n'a émis qu'un principe, d'une réalisation fort difficile. Présentement, la fixation de l'indemnité, sur le chiffre de laquelle un accord amiable n'a pu se faire, n'a pas été encore prononcée par le Conseil d'Etat.

760. — Par *a contrario*, l'on déduit de cette sentence que *l'interdiction d'ouverture* d'une carrière *après l'établissement des servitudes* ne donnerait lieu à aucune indemnité ; de même que *l'interdiction d'exploitation* d'une carrière ouverte après la même époque. De deux choses l'une, en

(1) La loi du 29 décembre 1892 (art. 9 et suiv.) oblige l'administration à payer une indemnité quand elle extrait des matériaux du terrain d'autrui. Mais, que l'administration extraie des matériaux pour ses propres besoins ou qu'elle empêche l'exploitation de la carrière, qui ne voit que, dans les deux cas, la privation de jouissance est la même pour le propriétaire et doit, dans les deux cas, lui ouvrir droit à une indemnité ?

(2) Il ne devrait pas y en avoir, mais, en fait, il y en a.

ce qui concerne ce dernier cas : ou la carrière a été ouverte au mépris des servitudes existantes, ce qui constitue une contravention ; ou elle a été ouverte par tolérance sous certaines conditions, d'où il suit que, si les conditions ne sont pas observées, l'administration de la guerre est en droit de faire cesser cette tolérance.

761. — L'interdiction d'exploitation d'une carrière ouverte avant l'application des servitudes donne donc lieu à indemnité, mais il convient de remarquer que l'administration de la guerre n'est pas dépouillée pour cela du droit de mettre des conditions et des restrictions à une telle exploitation, quand elle permet qu'elle soit continuée. Il y a plus : au moment où les servitudes sont imposées, les exploitants de carrières sont obligés de s'entendre avec l'autorité militaire sur les conditions dans lesquelles il leur sera loisible de poursuivre leur exploitation. Voici, d'ailleurs, à ce sujet une décision du Conseil d'Etat que l'arrêt Flacon et Favril ne nous paraît nullement infirmer (C. E., 24 mai 1878, Bouchet, *Leb.*, p. 513) :

Considérant que la carrière exploitée par le sieur Bouchet est située dans la zone des servitudes défensives du fort de Rosny (1) ; qu'il est constaté par le procès-verbal que le sieur Bouchet a exécuté dans cette carrière des travaux d'excavation et de percement nouveaux ; que ces travaux ont été faits sans que l'exploitant se conformât dans leur exécution aux prescriptions qui lui avaient été imposées par une décision du ministre de la guerre portant autorisation au dit sieur Bouchet de poursuivre, moyennant certaines conditions, l'exploitation de sa carrière ;

Considérant que le décret du 10 août 1853, rendu en exécution de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1851, dispose, dans son article 9 qui ne fait que reproduire des dispositions antérieures ayant force de loi, notamment l'article 29 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791), que, dans la troisième (2) zone des servitudes des

(1) Près Paris.

(2) Et dans les deux premières aussi, par *a fortiori*. Pour ne pas

places et des postes, il ne peut être fait aucun chemin, aucune levée ni chaussée, aucune fouille ou excavation, aucune exploitation de carrière, enfin aucun dépôt de matériaux et autres objets, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec les officiers du génie, et que, d'après ce concert, le ministre de la guerre ait déterminé ou fait déterminer par un décret les conditions auxquelles les travaux doivent être assujettis dans chaque cas particulier, afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce ; que les travaux nouveaux de percement et d'excavation exécutés par le sieur Bouchet, comme il est dit ci-dessus, doivent être considérés comme faits en contravention à l'article 9 ci-dessus relaté du décret du 10 août 1853 et à l'article 29 de la loi du 10 juillet 1791 ; qu'ainsi c'est avec raison que le conseil de préfecture a condamné le sieur Bouchet à supprimer les travaux et rétablir l'ancien état des lieux, et à l'amende...

762. Faits de guerre. — Seules les *privations de jouissance* donnent donc lieu à indemnité. Mais l'indemnité sera-t-elle due dans tous les cas de privation de jouissance ? C'est une question qui aurait pu être traitée au titre de l'expropriation ; nous croyons qu'elle se pose mieux encore sous la rubrique *Indemnités* (1) au titre des *servitudes militaires*.

A la question ci-dessus, il n'y a pas de réponse catégorique dans la loi. Cependant la jurisprudence, remarquant que la loi de 1791 distinguait nettement trois états différents des places fortes : l'état de paix, l'état de guerre et l'état de siège, mais qu'elle ne prévoyait d'indemnités que pour les dommages causés pendant l'état de paix et l'état

obliger le lecteur à faire cette déduction mentalement, mieux vaudrait dire : *dans les zones de servitudes*. Mais le Conseil d'Etat n'aime pas de généralisation dans ses arrêts ; il est rare qu'il ne s'en tienne pas strictement à l'hypothèse à lui soumise.

(1) Au chapitre de l'*expropriation*, nous avons envisagé surtout des questions de procédure ; les principes des indemnités n'ont pas été directement abordés.

de guerre, a déduit de ce silence concernant l'état de siège le principe suivant (1), qu'elle a toujours fermement appliqué, à savoir : qu'il n'est pas dû d'indemnités pour les dépossession et privations quelconques de jouissance résultant de l'état de siège ; que tous les actes dommageables commis pendant l'état de siège sont des événements dus à la force majeure et ont un caractère particulier qui leur a fait donner le nom de *faits de guerre* ; que, s'il fallait que l'Etat fût rendu pécuniairement responsable des faits de guerre, les ressources entières de la société qu'il personnifie n'y pourraient suffire (2).

763.— Ces principes ont été plusieurs fois exposés excellemment par les tribunaux. Voici un arrêt du 14 août 1835 de la Cour de Bruxelles qui reconnaît en ces termes le droit à indemnité pour les dommages causés pendant l'état de guerre :

Attendu que la loi du 10 juillet 1791, publiée en Belgique en vertu de l'arrêté du directoire exécutif du 7 pluviôse an V, dispose, par son article 38 combiné avec l'article 36, que lorsqu'une place est en état de guerre, les particuliers dont les propriétés ont été endommagées, par suite des inondations qui servent à sa défense, doivent être indemnisés aux frais du trésor public ; — Attendu que cette loi consacre ainsi le principe, respectivement aux

(1) Théorie de la force majeure ou des actes de gouvernement, suivant les auteurs.

(2) Ajoutons un dernier argument pour corroborer la thèse ; si l'Etat répare les dommages matériels éprouvés pendant l'état de siège par les particuliers dans leurs propriétés, à plus forte raison devrait-il indemniser les familles pour la perte des soldats tués sur les champs de bataille. Ensuite, on en viendrait à la réparation intégrale de tous les maux causés par la guerre. Ceci, c'est de la justice idéale, ce n'est pas de la justice pratique. La guerre est un mal *social* dont les effets retombent inégalement sur les membres du corps social de même que les bienfaits résultant de l'état de société se répartissent inégalement entre tous les citoyens (Cf. Dalloz, v° *Force majeure*, *Suppl.*, nos 16 et s.).

places fortes, que la circonstance de l'existence de la guerre n'affranchit pas la nation de l'obligation de réparer le dommage causé aux propriétés privées par les inondations effectuées, par mesure de prévoyance et de prudence, pour empêcher les abords d'une forteresse en état de guerre et avant qu'elle soit en état de siège ; — Attendu que la disposition de cette loi, qui oblige l'Etat, au cas prévu, à réparer le dommage causé par les inondations, n'est point une aberration de droit, mais se trouve au contraire en harmonie avec les lois qui régissent les propriétés et les droits qui en dérivent, et avec les principes relatifs à la force majeure qui ne permettent pas de considérer comme émanés d'elle des dommages causés même en temps de guerre, mais librement et par précaution, hors de la lutte flagrante.

764. — Le même jour, un autre arrêt de la même Cour refusait une indemnité pour *faits de guerre* par les motifs suivants :

Attendu que la loi du 10 juillet 1791 publiée en Belgique en vertu de l'arrêté du directoire exécutif du 7 pluviôse an V, en sanctionnant, par ses articles 35, 36 et 38 combinés, le droit des particuliers lésés à une indemnité pour les dommages exécutés par toutes les opérations qui, s'exécutant dans l'intérêt de la défense des places fortes, peuvent porter un préjudice aux propriétés, ne sanctionne cependant ce droit à indemnité qu'à l'égard des faits perpétrés aux abords des forteresses lorsqu'elles sont encore en état de guerre ; termes, *en état de guerre*, qui prouvent qu'il ne s'agit dans ces articles que des mesures que la prudence a pu suggérer pour la défense des places et non des faits qui se passent pendant le siège... ; — Attendu que la loi, en excluant ces derniers (les faits de guerre) de la disposition favorable aux particuliers et en restreignant de cette manière le droit accordé à une indemnité, paraît bien adopter, à l'égard des places fortes, le principe, déjà généralement admis, que l'Etat n'est et ne doit point être légalement tenu de réparer les pertes essuyées par suite de faits nécessités pendant le conflit même... ; — Attendu que la distinction que l'on cherche à faire admettre entre les pertes qui résultent de l'attaque d'avec celles qui naissent de la défense, entre les pertes qui résultent des guerres défensives et étrangères d'avec celles qui sont nées des guerres offensives,

des guerres intestines, des commotions politiques, des révolutions, n'est écrite dans aucune loi, appuyée d'aucune autorité, d'aucune jurisprudence, et a au contraire été repoussée quand l'occasion s'en est présentée ; qu'il en est de même de la distinction que l'on cherche à faire admettre entre les guerres où la nation a triomphé et dont elle a recueilli des avantages, d'avec celles où elle a succombé.....

765. — Signalons dans le même sens les arrêts rendus par le Conseil d'Etat de France les 6 décembre 1820 (Guevel, *Dall.*, *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 134) ; 7 février 1834 (Gervaise, *Leb.*, p. 107) ; 7 août 1835 (Forcatère, *Leb.*, p. 505.).

Cette jurisprudence a d'ailleurs été rappelée par le décret du 10 août 1853 (art. 39, 1^{er} alin.) :

Toute occupation, toute privation de jouissance, toute démolition, destruction et autre dommage résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvre aucun droit à indemnité.

766. — Mais, suffit-il que l'état de siège soit déclaré pour que les particuliers n'aient plus droit à indemnité ; ou bien, faut-il que l'état de siège soit effectif ? Le tribunal des conflits a formellement reconnu dans une cause célèbre (Brac de la Perrière, 13 mai 1872, *Leb.*, p. 299), que l'état de siège doit être effectif pour que les mesures de défense dommageables puissent être considérées comme des événements dus à la force majeure. Les faits étaient les suivants.

Un décret du 8 août 1870 avait déclaré la mise en état de siège du département du Rhône. L'autorité militaire avait alors entrepris d'importants travaux de défense sur une ligne qui, partant de l'Alsace, passant par Belfort, Besançon, et suivant le bassin de la Saône et du Rhône, se prolongeait jusque vers la Méditerranée. Sur cette ligne, la place de Lyon était le point où devait avoir lieu la partie la

plus considérable des travaux. C'est dans ces circonstances et pour l'exécution de ces travaux de défense que la propriété du sieur Brac de la Perrière, sise dans la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon, fut occupée par le génie militaire du 8 septembre 1870 jusqu'à la fin de la guerre. Le propriétaire réclama une indemnité.

Le ministre de la guerre reconnaissait bien que les travaux exécutés, considérés en eux-mêmes, étaient de simples mesures préventives de défense ouvrant droit à indemnité ; mais il ajoutait tout aussitôt qu'ils empruntaient quand même le caractère de faits de guerre au décret déclaratif de l'état de siège sous lequel ils avaient été accomplis, et invoquait en ce sens l'article 39 du décret du 10 août 1853.

767. — Le commissaire du gouvernement fit observer, dans de très remarquables conclusions, d'abord, que le décret du 10 août 1853 n'avait été rendu, en vertu de la délégation contenue dans l'article 8 de la loi du 10 juillet 1851, que « pour réunir et coordonner dans leur ensemble toutes les « dispositions des lois concernant les servitudes imposées à la « propriété autour des fortifications et préciser les mesures « d'exécution » ; qu'ainsi il n'avait pu avoir pour effet d'imposer à la propriété des charges nouvelles. Il continuait ainsi :

Il est certain que l'état de siège, tel que l'entend la loi de 1791, tel qu'elle le définit dans son article 11 et pour lequel elle ne prévoit aucun cas d'indemnité, parce qu'elle considère sans doute que toutes les mesures prises alors par l'autorité militaire sont des faits de guerre proprement dits, il est certain, disons-nous, que *cet état est celui qui résulte d'un siège effectif, d'un véritable investissement de la place par l'ennemi.*

Tout autre est cet état de siège fictif conçu ultérieurement par le législateur pour permettre, quand les circonstances l'exigeraient, même en temps de paix, de faire passer à l'autorité militaire tous les pouvoirs dont l'autorité civile est revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police, et qui résulte d'une simple déclaration préalable.

Il rappela enfin que c'était la loi du 9 août 1849 qui avait réglé en dernier lieu les effets de l'état de guerre et qu'il était impossible d'induire d'aucune de ses dispositions que le seul fait de la déclaration de l'état de guerre, *en dehors de l'hypothèse d'un investissement effectif ou d'une sédition armée* eût cet effet exorbitant d'attribuer le caractère de faits de guerre à toutes les mesures prises à l'encontre de la propriété privée. Ce que la loi n'a pas fait, le décret de 1853 ne pouvait le faire. Mais ce décret paraît avoir confondu, dans son article 39, l'état de siège réel et l'état de siège fictif résultant d'une simple déclaration préalable.

768. — L'arrêt rendu par le tribunal des conflits fut entièrement conforme aux conclusions du commissaire du gouvernement :

Considérant... que les observations produites par le ministre de la guerre... constatent elles-mêmes que les travaux de fortifications de la ville de Lyon faisaient partie d'un vaste système de travaux de défense exécutés sur tous les points du territoire que l'on supposait pouvoir être menacés par l'invasion, circonstance qui ne permettait pas de considérer ces travaux comme ayant le caractère accidentel d'un fait de guerre ; — qu'à la vérité les travaux dont il s'agit ont eu lieu aux abords d'une place comprise dans un département déclaré en état de siège ; mais que l'état de siège qui, d'après l'article 39 du décret d'août 1853, imprime le caractère de faits de guerre aux mesures de défense dont il a pu être suivi, ne peut s'entendre que de l'état de siège effectif des places fortes ou postes ; que le décret de 1853 n'a ni modifié, ni pu modifier les principes consacrés à cet égard par la législation antérieure dont il avait simplement à coordonner les dispositions, sous forme de règlement d'administration publique en vertu de la loi du 10 juillet 1851.....

769. — Les principes que nous venons de rapporter ont servi de base à toutes les décisions de justice auxquelles donnèrent lieu les réclamations pour dommages subis soit du fait de la guerre franco-allemande, soit par suite des

événements de la commune (1). V. notamment l'arrêt Bertin (C. E., 6 juin 1872, *Leb.*, p. 359) et les conclusions de M. le commissaire du gouvernement David ; l'arrêt Bateux et consorts (C. E., 6 fév. 1874, *Leb.*, p. 162).

770 — Cependant le gouvernement estima qu'il convenait, tout en affirmant cette doctrine rigide du *fait de guerre*, d'y apporter un tempérament dans la pratique ; et c'est ainsi que furent votées les lois du 6 septembre 1871, du 7 avril 1873 et du 28 juillet 1874, qui accordaient en principe un dédommagement à toutes personnes ayant éprouvé préjudice lors des destructions opérées par le génie militaire pour les besoins de la défense nationale. Mais le législateur voulut, en même temps qu'il faisait cette concession, déclarer, d'une part, que la loi permettait de ne pas la faire ; d'autre part, qu'elle n'engageait pas l'avenir en ce sens que, des événements analogues se reproduisant, on ne pourrait pas se prévaloir de ce qui aurait été fait après la guerre de 1870-1871. L'article 1^{er} de la loi de 1874 dit :

Par dérogation à la législation existante et à titre exceptionnel, il sera alloué un dédommagement à tous ceux qui justifieront avoir, comme propriétaires ou occupants, subi pendant la guerre de 1870-1871, dans les places fortes ou partout ailleurs, en dedans ou en dehors de toute zone de servitudes militaires, un préjudice matériel et direct résultant des mesures de défense qui ont été prises par l'autorité militaire française (2).

Ce texte singulièrement précis confirme la jurisprudence exposée ci-dessus ; on peut dire que le *fait de guerre* est reconnu par la loi.

(1) La Commune fut une *sédition armée* donnant le caractère de faits de guerre aux mesures de défense prises par les deux partis en présence.

(2) *Bull. des lois*, 1874, 2^e sem., p. 203.

CHAPITRE III

DES SERVITUDES RELATIVES AUX TRAVAUX PUBLICS (TRAVAUX MIXTES).

1. — Notion générale.
2. — Détermination des territoires grevés de la servitude.
3. — Des travaux publics assujettis à la réglementation des travaux mixtes.
4. — De la manière dont les travaux mixtes sont autorisés.

1. — NOTION GÉNÉRALE.

771. Nécessité des servitudes relatives aux travaux publics. — Nous venons de voir, dans les deux chapitres précédents, les servitudes auxquelles les particuliers sont assujettis afin que les places fortes puissent toujours tirer parti de leurs moyens de défense. Nous avons pu entrevoir aussi que, dans toute l'étendue des zones de servitudes, certains travaux publics ne pouvaient être librement exécutés. Quand la loi de 1791 dit (art. 29) :

Il ne sera fait aucun *chemin, levée ou chaussée*, ni creusé aucun *fossé* dans l'étendue de 500 toises autour des places et 300 toises autour des postes militaires, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec l'autorité militaire,

il est clair qu'elle comprend dans cette expression les travaux de voirie qu'il pourrait y avoir lieu d'entreprendre dans les zones.

772. — D'autre part, il est non moins certain que les tra-

vaux publics, particulièrement ceux de voirie, ont une importance, au regard de la défense, qui dépasse de beaucoup le rayon kilométrique des places. Aussi une législation spéciale est-elle intervenue pour empêcher que l'exécution des grands travaux de communication pût jamais être faite en contrariété des plans établis pour la défense générale du pays. Cette législation, à laquelle la disposition susrelatée de la loi de 1791 n'est peut-être pas étrangère, a soumis à l'examen préalable et nécessaire de l'autorité militaire certains travaux publics déterminés, dénommés *travaux mixtes*, dans une zone, déterminée aussi, qui s'étend le long des frontières de terre et de mer de la France et que, pour ce motif, on appelle la *zone frontière*.

773. S'agit-il bien ici de servitudes ? — S'agit-il bien ici de *servitudes*, et ces entraves prudemment apportées à la réalisation des travaux d'utilité publique par la considération d'une utilité qui leur est supérieure et les domine tous, répondent-elles exactement à la définition du Code civil (art. 637), à savoir, que :

Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire ?

En un mot, en matière de *travaux mixtes*, peut-on dire qu'il y ait toujours un *fonds dominant* et un *fonds servant* ? Evidemment non. Il y a fonds dominant et fonds servant pour les travaux à exécuter dans la zone myriamétrique des places. Mais quand les travaux intéressent un territoire sis simplement dans la zone frontière, loin de tout ouvrage fortifié, il est évident que le fonds dominant n'apparaît plus ; il ne reste que le fonds servant. A vouloir interpréter strictement les textes, on trouverait que, même dans la zone myriamétrique des places, il n'y a pas toujours fonds dominant et fonds servant ; car, s'il s'agit d'un travail d'utilité

publique *générale* (route nationale), le propriétaire de la route et le propriétaire du rempart ne font qu'un : c'est l'Etat ; il serait insuffisant de répondre que l'Etat agit par des administrations distinctes (dans l'espèce, les ponts et chaussées et le génie militaire) ayant chacune leur patrimoine propre à gérer et formant ainsi comme autant de personnalités particulières.

Au reste, les servitudes d'utilité publique ne sont jamais des servitudes que par une assimilation plus ou moins exacte, car il n'y a généralement pas avantage pour le fonds dominant (fortifications, cimetières, etc.), mais uniquement pour la collectivité.

774. — Dans la pratique, les prohibitions relatives aux travaux mixtes sont appelées des servitudes. M. Lequien, rapporteur de la loi du 7 avril 1831 à l'Assemblée nationale législative, disait :

Outre les servitudes militaires dont on a dû reconnaître la nécessité aussitôt que l'art d'attaquer et de défendre les places fortes au moyen de l'artillerie et de la mousqueterie s'est développé, nos lois ont précisé une autre catégorie de servitudes de même nature en considérant comme non moins indispensable de protéger la frontière contre tout ce qui pourrait en faciliter l'accès ou en paralyser la défense (*Mon.* du 5 mars 1830, p. 765, 2^e col.).

Le général Niel, commissaire du gouvernement, parla de même :

Il y a deux espèces de servitudes qui s'exercent dans l'intérêt de la défense nationale : les servitudes autour des places fortes et les servitudes autour de la frontière. Les servitudes autour des places fortes sont l'objet d'un projet de loi qui vous sera présenté la semaine prochaine (1). Il s'agit aujourd'hui des servitudes qui s'exercent autour de la frontière.

Les servitudes qui s'exercent autour des places s'appliquent aux constructions particulières ; les servitudes qui s'exercent

(1) La loi du 10 juillet 1831.

autour de la frontière ne s'appliquent qu'aux constructions qui se font par l'administration : par l'Etat, par les départements, ou par les communes. On ne peut établir une voie de terre ou d'eau dans la zone frontière, dans l'espace qui a été délimité par le pouvoir exécutif, qu'avec l'autorisation du ministre de la guerre, et, dans le cas où le ministre de la guerre demande des conditions qui ne paraissent pas acceptables aux ingénieurs civils, qu'avec une autorisation de la commission mixte des travaux publics (1). Toutes les fois que l'autorisation n'est pas arrivée, on ne peut pas exécuter les communications (*Mon.* du 26 mars 1851, p. 882, 2^e col.).

775. Historique succinct. — Les servitudes relatives aux travaux publics dans la zone frontière remontent à l'ordonnance du 31 décembre 1776 (tit. V, art. 26) par laquelle le roi déclara qu'il ne serait fait à l'avenir, dans les *provinces frontières*, aucune construction d'ouvrages, soit par l'administration des provinces et des villes, soit même par des ingénieurs des ponts et chaussées, que les projets n'en eussent été communiqués au ministre de la guerre.

776. — C'était bien d'avoir émis ce principe et d'avoir songé qu'il était bon de sauvegarder la défense du pays même à l'encontre des grands services publics. Mais l'application du principe émis pouvait entraver des entreprises d'une grande utilité lorsque, l'administration de la guerre se retranchant derrière les nécessités de la défense pour motiver un refus obstiné d'adhésion, les ingénieurs des ponts et chaussées ou de la marine faisant valoir de leur côté l'impossibilité de remanier les plans primitivement établis, le conflit s'éternisait au préjudice du bien général.

Les ingénieurs des ponts et chaussées, dit M. Allent (2), se montrèrent en certains cas les défenseurs trop exclusifs des inté-

(1) C'est inexact, la commission mixte donne des avis aux administrateurs ; elle-même n'administre pas.

(2) *Recherches historiques sur les travaux du Conseil d'Etat*, manuscrit, cité par Delalleau, p. 445.

rêts civils et se regardèrent comme étrangers aux intérêts militaires ou cherchèrent à les atténuer et leur refusèrent la juste influence qu'ils doivent avoir dans la balance des divers intérêts de l'Etat. De leur côté, les ingénieurs militaires, oubliant les maximes et les exemples de Vauban, s'attachaient d'une manière absolue à la défense des intérêts militaires et déclinaient même comme étrangère à leur profession toute appréciation des intérêts civils.

Il n'y avait d'autre remède à cet exclusivisme fâcheux trop souvent professé par les divers corps d'ingénieurs, et qui est l'un des inconvénients de la division nécessaire entre eux de l'ensemble des grands travaux publics, que la création d'une commission où les divers intérêts seraient représentés et où se discuteraient les projets de travaux civils ayant une relation avec le système général de la défense.

Cette création heureuse qui complète et rend praticable le principe de l'ordonnance de 1776, fut faite par la loi du 19 janvier 1791 sur l'organisation des ponts et chaussées

ART. 6.—Lorsqu'il sera question de travaux qui intéresseront les routes et communications sur les frontières, et les ouvrages à faire dans les ports de commerce où la marine militaire est reçue, les projets seront discutés et examinés dans une *assemblée mixte*, composée de commissaires de l'assemblée des ponts et chaussées et de commissaires du corps du génie. Le résultat de cet examen sera porté aux comités militaire et des ponts et chaussées de l'assemblée nationale réunis ; et il sera statué ce qu'il appartiendra, sur le rapport de ces deux comités, par le corps législatif.

Par cette disposition, le corps consultatif, qui s'est appelé depuis la *commission mixte des travaux publics*, était institué.

777.—Depuis 1791, les *travaux mixtes* et la *commission mixte* ont fait l'objet de nombreuses dispositions législatives ou réglementaires. Actuellement, la loi fondamentale en cette matière est celle du 7 avril 1851 (modifiée par la loi du 10 février 1890) à laquelle fait suite le règlement

du 16 août 1853 modifié lui-même par les décrets du 8 septembre 1878 et du 12 décembre 1884.

Nous n'avons pas à fournir un commentaire détaillé de ces lois ou règlements. Pour nous en tenir à la seule question domaniale, nous nous contenterons d'étudier sommairement les points suivants :

détermination des territoires grevés de la servitude relative aux travaux mixtes ;

désignation des travaux mixtes, c'est-à-dire des entreprises qui ne peuvent être exécutées sans l'adhésion préalable du ministre de la guerre ;

de la manière dont ces entreprises sont autorisées (résumé succinct).

2. — DÉTERMINATION DES TERRITOIRES GREVÉS DE LA SERVITUDE RELATIVE AUX TRAVAUX MIXTES.

778. La zone frontière. — L'ordonnance du 31 décembre 1776 soumettait à l'adhésion préalable du ministre de la guerre certains travaux, toutes les fois qu'ils seraient exécutés dans les provinces frontières du royaume.

C'était une fixation on ne peut plus arbitraire en raison de la disproportion qui existait alors entre les différentes provinces, quant à l'étendue de leur territoire.

Néanmoins, le procédé était commode de se servir de territoires déjà délimités plutôt que d'imposer la servitude jusqu'à une distance fixe, partout la même, qui eût nécessité de nouvelles délimitations. Aussi, après la Révolution, quand la division de la France en départements eut été substituée à la division en provinces, la zone frontière, à l'intérieur de laquelle l'on devait tenir compte de la législation relative aux travaux mixtes, se composa en principe des *départements frontières*. Le décret du 13 fructidor an XIII (31 août 1805) décide (art. 5) que :

Il ne sera ouvert aucune route nouvelle dans l'étendue des départements qui forment les frontières de l'empire tant du côté de la terre que du côté de la mer, ni dans les départements du Pas-de-Calais, du Nord, de Jemmapes, de la Dyle, de la Sarre et des Forêts, sans que les projets en aient été communiqués au ministre de la guerre par celui de l'intérieur...

C'était encore l'arbitraire, si l'on veut, et l'inégalité de traitement puisque les limites intérieures des départements sont à des distances variables de la frontière, aussi bien que les anciennes provinces ; mais il est certain que l'inégalité n'était plus aussi choquante et que les départements frontières forment une bande de terrain d'une largeur beaucoup moins variable que les provinces de l'ancien régime.

779. — Une ordonnance du 27 février 1813, article 5 (*Bull. des lois*, 1813, 1^{er} trim., p. 183), fixa la limite minima de la zone frontière « au moins à deux lieues en arrière de la dernière ligne des places de guerre ».

780. — La loi du 7 avril 1851 (modifiée par la loi du 10 février 1890), qui est la seule loi votée depuis la Révolution relativement à la matière des travaux mixtes, a statué ce qui suit relativement à l'étendue de la zone frontière :

ART. 1^{er}. — La zone frontière, dans l'étendue de laquelle ne peuvent s'exécuter les travaux spécifiés par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1791 et par le décret du 22 décembre 1812 qu'autant que les projets en ont été soumis à l'examen d'une commission mixte des travaux publics, sera déterminée par un règlement d'administration publique accompagné d'un plan délimitatif désignant les départements, arrondissements, communes et portions de communes compris dans ladite zone.

Par cette disposition, la loi laisse au pouvoir exécutif le soin de tracer les limites de la zone frontière. Elle donne, de plus, à entendre qu'au lieu de confondre ces limites avec celles des divisions administratives (départements ou communes), ce qui est un système facile, mais inconsideré, en

ce sens qu'il va souvent au-delà des besoins de la défense et entrave inutilement les travaux publics, comme aussi parfois il ne pourvoit que d'une manière insuffisante à ces mêmes besoins, l'administration devra s'imposer la tâche de faire une délimitation appropriée et aussi exacte que possible afin de ne grever de servitude que les seules communes et même les portions de communes qui ne pourraient en être affranchies.

781. — Le rapporteur de la loi de 1851 disait, sur la nécessité de faire opérer la délimitation de la zone frontière par voie de règlement d'administration publique :

Une ordonnance du 28 septembre 1816 est venue délaisser au ministre de la guerre le soin entièrement discrétionnaire de déterminer ces mêmes limites...

Ce qui rend plus particulièrement onéreux une servitude, c'est de n'en pouvoir précisément apprécier l'étendue, et ce qui la place en dehors de tous nos principes de législation, c'est de la voir susceptible de se produire par l'effet d'une simple décision ministérielle. Telle est la double condition des servitudes qui nous occupent.

C'est en vue de remédier à cet état de choses, tout en respectant, dans ce qu'elles ont de réel, les nécessités de la défense des frontières, qu'a été conçue la proposition de MM. de Bussièrès, Chadenet et Monet.

La zone frontière serait déterminée par un arrêté du pouvoir exécutif délibéré en Conseil d'Etat. Il serait accompagné d'un plan délimitatif.

Cette zone pourrait être réduite par un simple arrêté, mais ne pourrait être étendue sans les formalités d'un règlement d'administration publique.

Un arrêté également rendu en la forme de règlement d'administration publique déterminerait les polygones réservés dans lesquels les chemins vicinaux continueraient à ne pouvoir être construits sans en soumettre les projets à l'appréciation de la commission mixte : elle devrait, quand il y aurait lieu, formuler son opposition dans un délai déterminé (*Mon.* du 5 mars 1850, p. 765, 3^e col.).

Le vœu de la loi fut rempli par le règlement du 16 août 1853 dont l'article 1^{er} est ainsi conçu :

Les limites de la zone frontière sont fixées conformément à l'état descriptif n° 1, annexé au présent décret, et à la carte qui y est jointe.

Si l'on se reporte à cet état descriptif (*Bull. des lois*, 1853, 2^e sem., p. 668), l'on voit qu'il a été établi d'après les principes suivants énoncés en tête :

La limite extérieure s'étend jusqu'aux Etats voisins ou jusqu'à la mer et embrasse la Corse et les autres îles du littoral.

Cela est tout naturel.

Quant à la limite intérieure dans les départements qui ne furent pas compris entièrement dans la zone (1), on ne la confondit plus avec les limites des communes (limites qui la plupart du temps ne signifient rien au point de vue stratégique) ; on la fixa d'après les voies de communication :

La limite intérieure suit les voies de terre et d'eau ci-dessous indiquées ;

et il fut bien spécifié ce qui suit :

Les routes et les chemins servant à cette délimitation sont laissés en dehors de la zone ; les cours d'eau et les canaux en font au contraire partie.

782. — La délimitation de la zone frontière fut modifiée, dans le sens de l'atténuation, par décret du 15 mars 1862. Après les défaites de 1870, on est revenu au régime plus sévère du décret du 16 août 1853 ; deux décrets ont été rendus dans ce sens : l'un, du 3 mars 1874 ; l'autre, du 8 septembre

(1) Sur 48 départements intéressés, le décret du 16 août 1853 en avait compris 19 entièrement dans la zone et 29 seulement pour partie (V. l'énumération au *Bull. des lois*, p. 673).

1878 ; c'est la délimitation édictée par ce dernier qui est présentement en vigueur.

783. Les chemins vicinaux et la loi de 1851 (territoires réservés). — L'une des plus importantes questions qu'avait à résoudre le législateur de 1851 était celle de savoir si les chemins vicinaux seraient librement construits partout, ou s'ils seraient assujettis, en un mot, si la construction et la direction de ces modestes voies pouvaient intéresser la défense nationale. On résolut que les chemins vicinaux devaient, en principe, être surveillés ; mais, pour donner satisfaction aux municipalités et ne pas leur créer des défenses trop multipliées dont on savait bien qu'elles feraient peu de cas, on adopta une solution moyenne et au lieu de soumettre les chemins vicinaux à l'adhésion de l'autorité militaire dans toute l'étendue de la zone frontière, on décida que cette adhésion ne serait nécessaire que dans un certain nombre de territoires dits *réservés*. L'article 2 de la loi dit que la zone frontière

comprendra des portions de territoires réservés, dans lesquelles les lois, décrets et règlements relatifs aux travaux mixtes continueront d'être appliqués aux chemins vicinaux de toutes classes ; mais ces chemins pourront s'exécuter librement, à l'avenir, dans tout le reste de la frontière.

784. Le général Niel, commissaire du gouvernement, déclaramême que l'on n'aurait à réserver que les seuls terrains où, la défense pouvant certainement être compromise, *toutes les communications* devaient nécessairement être surveillées :

Nous demandons que les portions de territoire réservées comprennent tous les points où il est incontestable qu'on compromettrait la défense nationale si on laissait ouvrir des communications ; puis, partout où il y a doute, partout où l'intérêt de la défense nationale est contestable, nous renonçons aux servitudes. . . . (Mon. du 26 mars 1851, p. 882, 3^e col.).

Mais il n'admit pas un instant que le territoire entier de la France put être libéré du contrôle de l'autorité militaire sur les chemins vicinaux :

Considérez, dit-il, la chaîne des Pyrénées : elle va en ligne droite de l'Océan à la Méditerranée. Elle est impraticable presque partout pour des corps d'armée et même pour des détachements, mais elle s'abaisse et devient plus accessible près de Bayonne et de Perpignan. Aussi, depuis 1793 jusqu'en 1815, toutes les fois que nous avons été en guerre avec l'Espagne, il y a eu une multitude de combats et de batailles sanglantes autour de ces deux places de Perpignan et de Bayonne.

Le reste de la chaîne, on ne s'en est même pas occupé ; on n'a pas même envoyé des troupes pour garnir la frontière des Pyrénées. Eh bien ! je suppose qu'on permette d'ouvrir des routes dans les Pyrénées : à l'instant même, les places de Bayonne et de Perpignan n'ont plus aucune valeur ; vous êtes obligés de construire de nouvelles places vers le centre, vous êtes obligés de fortifier Toulouse qui a une position parfaite pour défendre les Pyrénées ; et quand vous aurez dépensé 25 millions à faire des places, vous aurez une frontière qui ne vaudra pas ce qu'elle vaut aujourd'hui.

Il est donc essentiel, sur les Pyrénées et sur d'autres points importants, d'avoir des interdictions. Eh bien ! nous demandons qu'on interdise les chemins vicinaux sur tous les points où l'interdiction est d'une utilité incontestable (*Mon.* du 26 mars 1851, p. 883, 1^e col.).

785.— Là-dessus fut adopté l'article 2 de la loi aux termes duquel les chemins vicinaux pourront désormais s'exécuter librement partout sauf dans des territoires dits *réservés* où la réglementation relative aux travaux mixtes leur sera appliquée. Il s'en suit que les *territoires réservés* (1) sont

(1) Quelquefois on appelle aussi ces territoires des *polygones réservés* ; mais l'expression est vicieuse en ce sens qu'elle jette le trouble dans l'esprit en l'inclinant à chercher une similitude entre ces polygones et les *polygones exceptionnels*. Or, il n'y a aucune analogie entre ces deux sortes de terrains ; bien plus, ils reposent sur des conceptions divergentes, les uns (polygones exceptionnels) étant ainsi dénommés parce qu'ils échappent à toute la rigueur des servitudes, les autres,

plus grevés que le reste de la zone frontière. Des états descriptifs n° 2 annexés aux règlements précités, notamment à celui du 8 septembre 1878 (en vigueur) ont fait connaître aux différentes époques les portions de la zone frontière dan s l'intérieur desquelles les chemins vicinaux, ruraux et forestiers, doivent rester soumis à la surveillance militaire.

786. — Les territoires réservés sont donc déterminés, comme la zone frontière dans laquelle ils forment des enclaves, par voie de règlement d'administration publique. Ce mode se déduit des articles 1, 2 et 3 de la loi de 1831 ; le commissaire du gouvernement (général Niel) le dit d'ailleurs formellement à l'Assemblée nationale :

Au lieu d'une zone frontière, on va en faire deux : une, beaucoup plus restreinte, qui ne régnera pas probablement sur toute la frontière et qui ne s'appliquera que sur quelques points principaux. Dans cette zone seront interdites les communications de toute espèce sans autorisation préalable : on n'y pourra faire ni routes nationales, ni routes départementales, ni chemins vicinaux. Dans tout le reste de la zone, les prohibitions ne s'appliqueront qu'aux constructions qui seront faites par l'Etat ou par des compagnies aux chemins de fer, aux routes nationales ou départementales.

Maintenant, comment délimitera-t-on cette zone réduite, ou cette portion de *territoires réservés*, comme la commission les a dénommés ?

Messieurs, c'est là le point critique ; car, s'il n'y avait pas de seconde zone, les chemins vicinaux s'exécuteraient partout ; personne ne se plaindrait, excepté l'Etat dont la défense serait compromise. Nous demandons que le tracé de cette seconde zone, ou de ces portions de zones, de ces territoires réservés, soit arrêté définitivement, sur la proposition du Ministre de la Guerre, par le Conseil d'Etat (*Mon* du 26 mars 1851, p. 882, 3^e col.).

787. — En outre, le décret du 16 août 1853, par la disposition au contraire (territoires réservés) ayant reçu cette appellation parce que les servitudes y sont intégralement appliquées. Dès lors, il est bon d'éviter de donner à des objets si dissemblables des vocables tant soit peu similaires.

sition suivante non abrogée (art. 2 *in fine*), décida que la zone des fortifications et les zones des servitudes seraient comprises *ipso facto* dans les territoires réservés :

Dans tous les cas, sont compris dans ces territoires les terrains situés dans la zone des fortifications autour des places telle qu'elle est définie à l'article 22 du règlement en date du 10 août 1853 sur les servitudes des places de guerre, ou dans le rayon de servitude des enceintes fortifiées.

788. Du rayon myriamétrique des places fortes. — Enfin, il est une autre catégorie de terrains dans lesquels un plus grand nombre encore de travaux publics sont réglementés que dans les *territoires réservés* : ce sont les terrains compris dans le rayon des enceintes fortifiées, que ces enceintes se trouvent d'ailleurs placées ou non dans la zone frontière (1).

789. — Le rayon des enceintes fortifiées est souvent beaucoup plus étendu quand il s'agit des servitudes relatives aux travaux mixtes que quand il s'agit des servitudes ordinaires relatives aux travaux privés. Pour ces dernières, le rayon a été fixé par la loi de 1791 à 500 toises (974 mètres) et n'a pas varié depuis. Il en est de même en matière de travaux mixtes, autour des ouvrages situés à l'extérieur de la zone frontière : dans ce cas, la limite des servitudes imposées aux propriétaires et la limite dans laquelle les travaux publics sont soumis à autorisation, se confondent (2). Mais,

(1) Il est très facile de se rendre compte de cette gradation de servitudes par la lecture de l'article 3 du décret du 8 septembre 1878 : une disposition heureuse du texte fait connaître d'abord les travaux et affaires soumis à la surveillance militaire dans toute l'étendue de la zone frontière ; puis les travaux et affaires soumis à cette surveillance dans les territoires réservés (ils s'ajoutent, bien entendu, à la première énumération) ; enfin, les travaux et affaires ajoutés aux deux listes précédentes) qui sont surveillés dans le rayon des enceintes fortifiées.

(2) A la date du 27 octobre 1875, le Conseil d'Etat a émis l'avis

« Que, autour des points fortifiés situés hors de la zone frontière,

quand l'enceinte ou l'ouvrage fortifié est à l'intérieur de la zone frontière, alors le rayon de prohibition s'étend non plus à 974 mètres, mais à dix kilomètres : c'est ce qu'on appelle le *rayon myriamétrique des places fortes*. Il a été institué, à une époque récente, par le décret du 3 mars 1874.

ART. 2. — Le rayon des enceintes fortifiées, indiqué aux articles 3 de la loi du 7 avril 1851, 2, 3 et 7 du décret du 16 août 1853, 2 du décret du 31 juillet 1861, 4 du décret du 15 mars 1862 (1), est étendu, en ce qui concerne les travaux mixtes de toute nature, à un myriamètre autour des places et postes militaires compris dans la zone frontière. Cette distance est comptée à partir des ouvrages les plus avancés.

Des arrêtés du ministre de la guerre déterminent les localités dans lesquelles il est possible, sans nuire à la défense, d'admettre des exceptions à la disposition qui précède.

790. Cette innovation du décret de 1874 est-elle légale ? Il est difficile de le nier en présence du texte de la loi du 7 avril 1851, sur lequel elle s'appuie, et qui est ainsi libellé :

ART. 3. — Ce règlement (2) réunira, en les coordonnant et les modifiant au besoin (3), les dispositions relatives aux travaux

« la compétence de la commission mixte des travaux publics ne s'étend, en aucun cas, au delà de la limite de la zone dans laquelle la propriété privée elle-même est directement soumise aux servitudes défensives en vertu de la législation spéciale aux places de guerre. »

(1) Ces lois et décrets parlent du rayon des enceintes fortifiées sans rien spécifier de particulier quant à son étendue ; en sorte que, jusqu'en 1874, on a considéré que les prohibitions relatives aux travaux mixtes ne s'appliquaient pas au delà de la limite extrême des zones privées (974 mètres). Le décret de 1874 a modifié la situation pour ce qui concerne les places de la zone frontière.

(2) Il s'agit du règlement d'administration publique qui déterminera l'étendue de la zone frontière.

(3) Nous avons souligné les mots *et les modifiant au besoin* par lesquels le législateur passe, pour l'objet spécial des travaux mixtes, toute sa puissance au pouvoir exécutif. C'est là une clause extraordinaire, qui devrait même être réputée non écrite, la souveraineté et le droit de légiférer étant indélégalables.

mixtes de l'Etat, des départements et des communes, dans l'étendue de la zone frontière et dans le rayon des enceintes fortifiées.

Que l'on n'objecte pas que la zone myriamétrique aurait dû être créée par le décret du 16 août 1853 : la délégation donnée par la loi au pouvoir exécutif n'est pas en effet temporaire et occasionnelle ; elle est permanente tant qu'elle n'a pas été retirée, et tout usage qui en est fait dans les formes et les limites voulues est par là même licite.

791. — La détermination de la zone myriamétrique des places soulevait immédiatement la question suivante : d'après quelles règles devait s'opérer le tracé ?

Le comité des fortifications examina dans sa séance du 19 mai 1874 les difficultés pratiques qui allaient surgir. Il fut d'avis, en premier lieu, que la zone myriamétrique créée autour des places fortifiées devait embrasser les ouvrages les plus avancés de ces enceintes considérés dans leur ensemble et non contourner chacun de ces ouvrages pris isolément. Habituellement, les zones myriamétriques de deux ouvrages avancés voisins se compénètrent ; néanmoins, le cas échéant où il y aurait entre deux ouvrages avancés un intervalle de plus de vingt kilomètres (1), on devrait cependant, puisqu'ils font partie d'un système unique de défense, les englober dans une zone myriamétrique unique reculée de ce côté aussi loin qu'il le faudrait, et non pas leur donner des zones indépendantes, ce qui aurait pour effet de laisser entre eux un intervalle libre des sujétions particulières aux places.

En outre, le Comité fut d'avis que le myriamètre de protection était une distance maxima qui ne devait pas être dépassée ; que, dans le cas de places avoisinant la limite

(1) L'expression *ouvrages avancés* n'a pas ici le sens étroit que la loi du 10 juillet 1851 lui a donné en matière de servitudes (ci-dessus, n° 686). Ici, elle doit s'entendre de tous les ouvrages extérieurs à l'enceinte qui se rattachent au système défensif de la place.

intérieure de la zone frontière, la zone myriamétrique ne devait pas s'étendre au delà de la dite zone ; d'une façon générale, que l'on devait s'efforcer, sans la répérer aucunement sur le terrain, de lui donner des limites naturelles, telles que des cours d'eau, ou des limites artificielles invariables, telles que des routes, cantons, communes ou même sections cadastrales.

Mais il fut décidé (Circ. min. du 18 juin 1874) que le travail de délimitation des zones myriamétriques serait homologué par décret : dès l'instant où cette ratification solennelle était exigée pour l'ensemble de la zone frontière d'abord, pour les territoires réservés ensuite, il était tout naturel aussi qu'on la fit intervenir pour les zones myriamétriques qui ne sont, au fond, que des territoires réservés soumis à un surcroît de rigueur dans la surveillance des travaux publics.

792. — Avant 1874, chaque place de guerre se trouvait, par le fait même du classement, rangée, quant à la zone des fortifications et aux zones de servitudes, dans les territoires réservés ; cela résulte de la disposition suivante, déjà citée, du décret du 16 août 1853, art. 2 *in fine* :

Dans tous les cas, sont compris dans ces territoires (réservés) les terrains situés dans la zone des fortifications autour des places, telle qu'elle est définie à l'article 22 du règlement en date du 10 août 1853 sur les servitudes des places de guerre, ou dans le rayon de servitude des enceintes fortifiées.

A cela se bornait autrefois la protection des places contre les travaux publics. A cela se borne encore la protection des places dont le rayon myriamétrique n'a pas été défini ou de celles qui ne doivent pas en avoir parce qu'elles sont situées hors de la zone frontière

793 Territoires spéciaux où les déboisements particuliers sont de la compétence de la commission mixte. — D'après la loi du 18 juin 1859 (C. for.), aucun particulier ne

peut user du droit d'arracher ou défricher ses bois qu'après en avoir fait la déclaration quatre mois à l'avance durant lesquels l'administration peut faire signifier au propriétaire son opposition au défrichement projeté. L'administration n'a pas d'ailleurs un pouvoir discrétionnaire pour faire opposition à défrichement. Car, d'après la même loi et en ce qui concerne notre sujet, l'opposition

ne peut être formée que pour les bois dont la conservation est reconnue nécessaire :

.....
 5° A la défense du territoire, dans la partie de la zone frontière qui sera déterminée par un règlement d'administration publique (1) ... (C. for., art. 220).

Le premier décret rendu dans le but de délimiter ces *territoires spéciaux* est du 22 novembre 1859 ; les territoires en question sont fixés présentement par les décrets des 31 juillet et 3 mars 1874 ; le décret du 8 septembre 1878, les considérant comme une seconde espèce de territoires réservés (2), les classe pour ce motif au § 2 de l'article 3 ; il y est déclaré que sont soumises à la réglementation des travaux mixtes les affaires qui concernent :

2° Le défrichement des bois des particuliers, mais seulement

(1) Avant la loi du 18 juin 1859, l'administration de la guerre considérait à juste titre qu'elle avait le droit de former opposition au défrichement des bois des particuliers dans toute l'étendue de la zone frontière.

(2) Les territoires *réservés*, au sens strict, sont réservés par rapport aux chemins vicinaux. Les territoires *spéciaux* sont réservés quant aux déboisements particuliers. A deux choses différentes et indépendantes (car un territoire réservé, quant aux chemins vicinaux, peut fort bien être libre quant aux défrichements privés) il eût fallu deux appellations différentes. L'intitulé du § 2 de l'article 3 du décret du 8 septembre 1878 pourrait être le suivant :

Dans les territoires réservés et dans les territoires spéciaux de la zone frontière.

dans les territoires spéciaux délimités par les décrets des 31 juillet 1861 et 3 mars 1874.

3. — DES TRAVAUX PUBLICS ASSUJETTIS A LA RÉGLEMENTATION
DES TRAVAUX MIXTES.

794. — Quels travaux publics sont soumis à l'adhésion préalable du ministre de la guerre ? L'ordonnance du 31 décembre 1776 (tit. V, art. 26) paraît bien assujettir à cette formalité tous les travaux qui s'exécutent dans les provinces frontières. Sans doute, il est question plus spécialement des ports, routes et canaux ; mais cette énumération paraît simplement énonciative, nullement limitative. On parle des principaux travaux d'utilité publique afin de mieux représenter à l'esprit le but de la nouvelle ordonnance par la détermination de quelques-uns des objets qu'elle touche ; mais on n'entreprend pas de les énumérer tous. Voici le texte :

Entend Sa Majesté qu'il ne sera fait à l'avenir dans les provinces frontières *aucune construction d'ouvrages*, soit par l'administration des provinces et des villes, soit même par les ingénieurs des ponts et chaussées, *soit que ces constructions soient relatives aux ports marchands, aux routes ou aux canaux*, que les projets n'en aient été communiqués au secrétaire d'Etat ayant le département de la guerre.

795. — La loi du 19 janvier 1791 subordonne à l'adhésion de l'autorité militaire les

travaux qui intéresseront les routes et communications sur les frontières et les ouvrages à faire *dans les ports de commerce où la marine militaire est reçue*.

Par cette expression finale, il est fait une limitation des travaux maritimes assujettis. Nous ne savons pas s'il a jamais été tenu compte de cette restriction.

796. — Par contre, le décret du 13 fructidor an XIII ajouta quelque chose à la loi de 1791 :

Il ne sera ouvert aucune route nouvelle, aucun canal de navigation, *aucun dessèchement nouveau...*

Enfin, l'ordonnance du 27 février 1815 (1) donna ou plutôt rendit un caractère de généralité à la réglementation des travaux mixtes ; elle parle, en termes certainement énonciatifs, des

chemins, canaux, ponts, routes, *digues*, dessèchements *et autres travaux publics* à exécuter dans la zone des frontières....

Il est vrai qu'il s'agit seulement d'une ordonnance ; mais il convient de rappeler d'un mot ce qui a été exposé ci-dessus, à savoir que, sous les régimes monarchiques, on a toujours considéré que la constitution donnait au souverain le droit d'ordonner toutes les mesures propres à sauvegarder les intérêts de la défense nationale. L'assujettissement des travaux d'utilité publique à l'examen de l'autorité militaire est incontestablement une mesure de défense. Dès lors, l'ordonnance de 1815 avait, en cette matière, force de loi.

797. Des chemins vicinaux. — Le rapporteur de la loi de 1831, M. Lequien, insinua que l'assujettissement des chemins vicinaux à la réglementation des travaux mixtes pouvait bien, jusque-là, avoir été chose illégale :

La loi de 1791, dit-il, a parlé à la vérité de routes et communications sur les frontières, mais sans intention aucune d'ajouter aux servitudes créées par la législation antérieure, et cette législation limitait la servitude aux routes, ports et canaux exécutés par les provinces, les villes, ou les ingénieurs civils...

Ce ne fut qu'en 1815, pour la première fois et par voie d'ordonnance, qu'on étendit la nomenclature de la loi de 1791 et que

(1) *Bull. des lois*, 1815, 1^{er} trim., p. 185.

le mot *chemin* s'y introduisit (1)... (*Mon.* du 5 mars 1850, p. 765, 3^e col.).

Tout ceci se ramenait à dire qu'il y a, dans la législation antérieure à 1791, une liste des travaux soumis au contrôle de la guerre, *limitée* aux entreprises des ports, routes et canaux ; que la loi de 1791 *n'a pas voulu* étendre la portée de la législation antérieure ; enfin, que l'ordonnance de 1815 n'a pu étendre la portée de la loi de 1791.

Ces trois propositions méritent examen.

798. — Si l'on veut bien admettre avec nous que l'ordonnance de 1776 avait une portée générale, que la loi de 1791 n'a restreint cette portée que par rapport aux travaux maritimes, enfin que l'ordonnance de 1815 a pu restituer à la législation des travaux mixtes son caractère général, il s'en suit que les propositions de M. Leguien ne sont pas fondées.

A ceux qui seraient d'avis avec lui que l'ordonnance de 1776 limitait ses prescriptions aux routes, ports et canaux, nous répondrons d'abord qu'il n'est pas démontré, mais simplement affirmé dans la deuxième proposition, que le législateur de 1791 n'a pas eu l'intention d'étendre la portée de l'ordonnance de 1776, en ce qui concerne la voirie (peu importe qu'il l'ait restreinte quant aux travaux maritimes). Pourquoi le mot générique *communications* n'aurait-il pas été substitué à dessein au mot *routes*, de sens plus restreint ? Et si le mot *communications* a été substitué à dessein au mot *routes*, il va de soi que l'ordonnance de 1815 n'a pas édicté une disposition nouvelle en spécifiant que les chemins quelconques étaient réglementés, car les *chemins* sont compris dans les *communications* aussi bien que toutes voies de terre et d'eau.

Ainsi tombe, par la seule lecture des textes, l'argumenta-

(1) Nous abrégeons la citation, le rapport contenant, si le *Moniteur* est exact, des passages intelligibles.

tion du rapporteur de la loi de 1851 tendant à faire croire que, jusqu'à cette époque, c'était par une interprétation vicieuse de la loi que les chemins vicinaux avaient été soumis à l'approbation de l'autorité militaire.

799. — Du reste, M. Lequien reconnut qu'il convenait désormais de soumettre les chemins vicinaux à la réglementation des travaux mixtes :

.. Il s'agit non d'interpréter, mais de réformer la législation (*sic*) dans un esprit de conciliation des divers intérêts qu'elle affecte, et l'on ne saurait méconnaître que le mode actuel de construction des chemins vicinaux ne leur rende essentiellement applicables les motifs qui ont déterminé le législateur de 1776 et celui de 1791 à se préoccuper de l'ouverture des routes dans la zone des frontières (*loc. cit.*).

800. — La loi du 7 avril 1851 n'a pas fait de liste, elle se réfère simplement (art. 1^{er}) aux travaux « spécifiés par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1791 et par le décret du 22 décembre 1812 ».

Ceci n'est pas très satisfaisant, car le décret du 22 décembre 1812 « concernant l'organisation et le service de la commission mixte des travaux publics (1) » ne spécifie pas les travaux réglementés. Reste donc uniquement la loi du 19 janvier 1791 qui subordonne à l'adhésion de l'autorité militaire, comme nous l'avons vu ci-dessus, les

travaux qui intéresseront les routes et communications sur les frontières et les ouvrages à faire dans les ports de commerce où la marine militaire est reçue.

Ce texte n'est pas général et ne permet pas de subordonner à l'adhésion du ministre de la guerre tous les travaux d'utilité publique. Seulement, il y a, dans la loi de 1851, à l'article 3 (nous l'avons déjà dit), une clause par laquelle le

(1) *Bull. des lois*, 1812, 2^e sem., p. 236.

législateur, s'en remettant au pouvoir exécutif du soin de codifier les dispositions relatives aux travaux mixtes, décide que le règlement à intervenir les réunira en les coordonnant *et les modifiant au besoin*. Cette clause donnait-elle au pouvoir exécutif le droit d'étendre la réglementation des travaux mixtes à toute espèce de travaux qui lui en paraîtraient susceptibles ? ou ne visait-elle que des modifications de forme ? On peut disputer à ce sujet. En tout cas, le décret du 16 août 1853 (émis, d'ailleurs, sous une constitution (1) qui donnait au souverain le droit de prendre toutes mesures utiles pour la défense nationale) et les décrets postérieurs du 15 mars 1862 et du 8 septembre 1878 se donnent libre carrière pour allonger ou diminuer la liste des travaux réglementés.

Le décret du 16 août 1853 dit, à l'article 7 :

Sont de la compétence de la commission mixte.

7° Tous les objets d'intérêt public, civil ou maritime, non compris sous les six numéros précédents, qu'un décret déclarerait de nature à influencer sur la défense du territoire.

Présentement, la liste en vigueur est à l'article 3 du décret du 8 septembre 1878, auquel il faut ajouter, pour avoir une nomenclature complète, les travaux spécifiés à l'article 2 du décret du 12 décembre 1884 :

canaux et chemins de fer, modifiant le relief du sol, à exécuter dans l'intérieur du périmètre des concessions minières (2). . . . ; canaux, chemins de fer et routes nécessaires à la mine... travaux de secours, tels que puits et galeries, destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux, à exécuter en dehors de ce périmètre.

La liste dont nous parlons a été aussi développée et ren-

(1) Il en avait été de même des servitudes défensives : la loi du 10 juillet 1851 fut l'œuvre d'un régime républicain ; le règlement d'administration publique du 10 août 1853 fut l'œuvre de l'Empire. Cela n'a pas peu contribué à jeter de la confusion dans la chose.

(2) A l'intérieur de la zone frontière, bien entendu.

due aussi explicite que possible. Néanmoins, elle n'est pas limitative ; le § 1^{er} contient un *et cetera* (1^o avant-dernier alinéa) et des numéros (7^o et 8^o) qui visent, d'une façon générale, non plus des travaux, mais des questions et affaires administratives ayant trait, soit à la jouissance, à la police ou à la conservation de certains ouvrages, soit à la répartition entre les services intéressés de l'exécution des travaux mixtes, etc.

La liste énumère dans un premier paragraphe les travaux qui, par leur importance, ne peuvent être exécutés librement dans aucun endroit de la zone frontière ; dans un deuxième, les travaux qui ne sont réglementés que dans les territoires réservés et dans le rayon des enceintes fortifiées ; dans un troisième enfin, les travaux qui ne sont assujettis que dans le rayon des enceintes fortifiées.

4. — DU MODE D'AUTORISATION DES TRAVAUX MIXTES.

801. — Sur la manière dont les travaux mixtes sont autorisés, nous considérerons brièvement l'évolution des lois et décrets : cette évolution va d'une *concentration* excessive et souvent inefficace à une *déconcentration* (1) très sage qui seule pouvait donner des résultats en atteignant aisément tous les travaux surveillés.

802. — Au début, nous voulons dire sous le régime de l'ordonnance de 1776, les projets d'ouvrages à construire dans la zone frontière devaient être communiqués au secrétaire d'Etat ayant le département de la guerre. Si le secrétaire d'Etat au département de la guerre n'élevait pas d'objection, l'affaire se trouvait réglée sans autre procédure. Mais s'il faisait des observations, il fallait que le projet fût

(1) Et non pas *décentralisation*, puisque la décision appartient toujours aux agents locaux du pouvoir central (V. Berthélemy, *op. cit.*).

remanié, plusieurs fois peut-être, et communiqué après chaque remaniement au ministre de la guerre.

803.— Cette manière de faire travailler isolément et indépendamment sur un même projet deux grands services publics (le service qui devait construire l'ouvrage et l'administration de la guerre) pouvait entraîner de grandes pertes de temps. C'est pourquoi l'on eut l'idée géniale en 1791 de soumettre les projets de travaux à une assemblée mixte d'ingénieurs civils et d'ingénieurs militaires.

Les projets seront discutés et examinés dans une assemblée mixte composée de commissaires de l'assemblée des ponts et chaussées et de commissaires du corps du génie (loi du 19 janvier 1791, art. 6).

C'était la vraie solution : en conférence, il est très facile d'aplanir les difficultés de détail de manière à s'en tenir, quand l'accord ne peut se faire complètement, aux seules objections qui méritent d'être retenues. Assembler les ingénieurs militaires et civils, c'était donc gagner du temps (1). Il est vrai que l'on en perdait par ailleurs, parce que l'Assemblée législative, qui réunissait dans ses mains tous les pouvoirs, s'était réservé de statuer elle-même sur le travail qui avait fait l'objet de l'examen de l'assemblée mixte :

Le résultat de cet examen sera porté aux comités militaire et des ponts et chaussées de l'Assemblée nationale réunis ; et il sera

(1) Il faut se bien pénétrer de cette idée que la commission mixte des travaux publics est une assemblée essentiellement consultative, un simple donneur d'avis ; elle n'a aucun pouvoir de décision propre et est chargée seulement d'éclairer, sur les questions soumises à son étude, les ministres qui décident.

« Nous avons considéré... que les discussions de cette commission « ne peuvent, par leur nature, emporter aucune décision et qu'elles « n'ont pour résultat que de présenter à nos ministres l'opinion mûrie « et débattue des membres qui la composent », préambule de l'ordonnance du 18 septembre 1816, *Bull. des lois*, 1816, 2^e sem., p. 231).

statué ce qu'il appartiendra, sur le rapport de ces deux comités, par le corps législatif (loi du 19 janvier 1791, art. 6).

804. — Mais, à partir de l'époque impériale, le soin de départager les avis dissidents émis au sein de l'assemblée mixte devint un attribut du pouvoir exécutif. Le décret du 13 fructidor an XIII (31 août 1805) dit, art. 6 :

L'inspecteur général du génie et le directeur général des ponts et chaussées, après avoir pris l'avis des préfet, ingénieur en chef et directeur des fortifications et du génie militaire, entreront en communication pour former un avis commun ; s'ils ne peuvent s'accorder, ils rédigeront les procès-verbaux de leurs conférences ; un double en sera remis aux ministres respectifs qui soumettront leur avis à la décision de Sa Majesté.

805. Déconcentration quant à l'examen des projets. — Jusqu'ici, l'examen simultané des projets par le corps des ponts et chaussées et le corps du génie, a lieu seulement au sommet de la hiérarchie.

Mais, voici une première mesure de déconcentration : l'accord des ingénieurs civils et militaires devra être essayé sur les lieux mêmes ; il y aura, pour ainsi dire, une commission mixte locale ; c'est ce qui résulte du décret du 22 décembre 1812, article 2 (*Bull. des lois*, 1812, 2^e sem., p. 256) :

Les travaux mixtes du génie, des ponts et chaussées et de la marine continueront (1) d'être *concertés, sur les lieux*, entre les directeurs ou ingénieurs en chef des divers services, conformément à nos décrets du 13 fructidor an XIII et du 4 août 1811.

Le même décret dispose, article 4, quant à l'exécution,

(1) Ni le décret de fructidor an XIII, ni celui du 4 août 1811 ne prescrivirent expressément ce concert des autorités locales. Mais il est possible qu'en fait il eût lieu, en vertu, par exemple, d'instructions ministérielles.

que le chef de l'Etat n'aura à intervenir que quand tous les ministres n'adhéreront pas à l'avis de la commission mixte des travaux publics ou quand il s'agira d'une entreprise intéressant la défense générale en raison de son importance.

806. — L'ordonnance du 18 septembre 1816 insiste encore sur l'entente locale qui doit avoir lieu entre les ingénieurs (art. 4) :

Les travaux mixtes du génie, des ponts et chaussées et de la marine, seront concertés sur les lieux entre les directeurs ou ingénieurs en chef des divers services.

Ce concert s'établira dès l'époque de la rédaction primitive des projets ; et les ingénieurs n'attendront point, pour entrer en conférence, qu'ils en aient reçu l'ordre ou l'invitation ; l'initiative, à cet égard, leur appartient de droit et par devoir.

807. Déconcentration quant à l'autorisation des travaux. — Si les ingénieurs s'entendaient au bas de l'échelle et que le directeur des fortifications ne vit aucun inconvénient à l'exécution d'un ouvrage d'intérêt civil, il était à peu près certain que la commission mixte n'aurait qu'à ratifier l'entente faite entre les autorités locales. Dès lors, à quoi bon transmettre à la commission mixte les dossiers préparés sur place ? à quoi bon exiger ainsi l'adhésion du ministre de la guerre lui-même ? ne valait-il pas mieux déconcentrer aussi quant à l'autorisation d'exécution des travaux mixtes peu importants, de manière que la commission centrale pût examiner à loisir les affaires d'intérêt général et que le ministre n'eût pas à signer des multitudes d'adhésions de pure forme ?

808. — Cette simplification dans la procédure relative aux travaux mixtes devait s'imposer : néanmoins, il fallut attendre, pour l'obtenir, jusqu'en 1853. Un premier essai en fut fait, à titre tout à fait exceptionnel, au début de la

monarchie de juillet (1). A cette époque, le gouvernement ayant pris des mesures extraordinaires pour procurer des moyens de subsistance aux nombreux ouvriers privés de travail, le ministre du commerce et des travaux publics demanda à son collègue de la guerre que certains travaux pussent être exécutés dans la zone frontière pendant l'hiver 1831-1832 sans être soumis au préalable à la procédure d'examen des travaux mixtes, attendu qu'avec les lenteurs de cette procédure, les travaux dont l'exécution était désirable dans la crise économique du moment, seraient autorisés trop tard, quand la crise serait passée. Le ministre de la guerre usa d'un expédient heureux pour maintenir son droit de contrôle tout en donnant en partie satisfaction à son collègue. Il autorisa les directeurs des fortifications à *adhérer directement*, sous leur responsabilité, jusqu'à la fin de 1832, à l'exécution des travaux relatifs aux *changements de direction ou élargissements des chemins vicinaux* et à la *construction des ponts de communication de commune à commune*, lorsque ces travaux leur paraîtraient sans inconvénients pour la défense. Il devait être rendu compte au ministre des *adhésions directes* ainsi données.

809.— Le système de l'*adhésion directe* fut consacré par le décret du 16 août 1853. Cet acte important décide d'abord que les affaires de la compétence de la commission mixte comporteront deux degrés d'instruction (mixte, bien entendu) dans les localités (art. 11) ; il désigne les fonctionnaires qui pourront prendre part à l'instruction du premier degré et à celle du second degré (art. 12 et 16) ; règle les détails des conférences et des procès-verbaux qui en résultent (art. 13, 14 et 15) ; énumère les grands travaux dont les projets sont obligatoirement soumis à la commission mixte (art. 17) ; enfin, énonce la disposition suivante (art. 18) :

(1) Cf. Delalleau, p. 457.

Chaque directeur et chaque ingénieur en chef (1) peut adhérer immédiatement, au nom du service qu'il représente, à l'exécution des travaux mixtes proposés par une autre administration, quand ces travaux lui paraissent sans inconvénients pour son service ou que les inconvénients peuvent disparaître moyennant certaines dispositions qu'il impose comme condition de son adhésion

Chaque directeur et chaque ingénieur en chef fait connaître les adhésions et les acceptations qu'il a données (2), ou qui lui ont été notifiées, au ministre sous les ordres duquel il est placé.

Ces adhésions et ces notifications sont conservées dans les archives de la commission mixte.

810.— Le décret du 8 septembre 1878 a voulu accélérer encore la marche de la procédure pour le cas où il s'agirait de travaux qui, de prime abord, paraîtraient devoir être l'objet d'une adhésion directe. A quoi serviraient, en pareil cas, les instructions minutieuses du premier et du deuxième degré, telles qu'elles sont organisées par le décret de 1853. Aussi le décret de 1878 dispose, article 5 :

(1) Les directeurs des fortifications étaient chargés, avec les ingénieurs en chef ou autres, assimilés, de l'instruction au deuxième degré. L'instruction au premier degré devait être faite par les chefs du génie et les ingénieurs ordinaires des ponts ou autres assimilés.

(2) Comment un ingénieur en chef peut-il avoir à donner son adhésion ? Les travaux mixtes étant soumis, par définition, au contrôle de l'autorité militaire, c'est l'adhésion de cette autorité qui est nécessaire ; les services contrôlés n'ont pas à donner d'adhésion, mais à la requérir ?

C'était vrai dans le début de l'institution que nous étudions : seuls les travaux civils étaient surveillés au profit des intérêts militaires. Mais bientôt il fut admis, par réciprocité, que les grands travaux militaires seraient aussi examinés et discutés au profit des intérêts civils. Le décret du 27 février 1815, article 3, dispose :

« Réciproquement, le premier inspecteur général du génie communiquera à M le Directeur général des ponts et chaussées les travaux, proposés par les officiers du génie militaire, qui intéresseraient le service des ponts et chaussées, pour être discutés et délibérés à la commission mixte, sous les rapports civils et militaires. »

Cette réciprocité a été maintenue par le décret du 16 août 1853 (art. 7, 8 et 9) et par les décrets postérieurs, notamment par celui du 8 septembre 1878, en vigueur (art. 3, § 1^{er}, 7^o et 8^o).

Dans le cas où une affaire de la compétence de la commission mixte paraîtrait au service qui a pris l'initiative du projet pouvoir être l'objet de l'adhésion directe que les directeurs et ingénieurs en chef sont autorisés à donner au nom de leur service, en conformité des dispositions de l'article 18 du décret du 16 août 1853, l'instruction, dans les formes indiquées par les articles 14 et 15 de ce même décret, n'est pas obligatoire et peut être remplacée aux deux degrés par une instruction sommaire.

811. Des travaux exonérés. — Enfin, une dernière mesure a été prise en 1853 afin d'exonérer de toute surveillance des travaux qu'il serait vexatoire d'entraver ou de retarder et dont l'examen ferait perdre aux ingénieurs civils et militaires un temps précieux.

Sont exonérés tout d'abord, par voie de disposition générale (décret du 16 août 1853, art. 8, 2°) :

Les travaux d'entretien ou de réparation, c'est-à-dire, ayant uniquement pour objet de conserver un ouvrage ou de le remettre dans l'état où il était précédemment, sans modification à cet état.

812. — Sont exonérés en second lieu les travaux soit d'améliorations à des chemins existants, soit de constructions de chemins nouveaux, qui ont été l'objet d'une décision spéciale à cet effet.

Mais comment obtenir de pareilles décisions ? qui les provoquera ? L'initiative de la chose a été donnée aux préfets par les décrets du 16 août 1853 (art. 40, 41 et 42) ; du 15 mars 1862 (art. 7) ; du 8 septembre 1878 (art. 6), dont les dispositions se complètent les unes les autres.

L'initiative des préfets s'exerce de deux manières : elle est obligatoire, pour les chemins déjà construits ; elle est facultative, pour les chemins simplement projetés.

813. — En ce qui concerne les chemins déjà existants, le préfet est tenu (D. de 1853, art. 40) de faire dresser une carte sur laquelle sont tracés les cours d'eau navigables ou flot-

tables, les routes nationales ou départementales, les voies de fer, les chemins vicinaux et les chemins forestiers de son département, avec un état général de ces mêmes communications mis à l'appui de la carte. Ces deux documents sont adressés au directeur des fortifications qui les soumet à l'étude du service local du génie, puis fait connaître au ministre de la guerre quelles sont les voies de terre et d'eau qui paraissent susceptibles d'être exonérées de la surveillance de l'autorité militaire. Le ministre arrête, après examen du dossier, la liste des voies exonérées.

Nous venons de voir (n° 811) que l'exonération était de droit pour les travaux de simple entretien. L'exonération spéciale, dont il est ici question, se rapporte à des travaux d'une autre importance, que définit comme il suit le décret du 16 août 1853, article 41 :

Les voies de terre, objet de l'exonération, peuvent, sans intervention de l'autorité militaire, recevoir les modifications et améliorations dont elles sont susceptibles, telles que l'élargissement des chaussées ou des accotements, l'adoucissement des rampes ou des pentes, la substitution d'autres matériaux à ceux précédemment employés, l'empierrement ou le pavage des parties en terre, le creusement des fossés latéraux et l'addition de gares d'évitement ou de dépôt, pourvu que ces améliorations ou modifications ne changent pas leur direction générale, n'ouvrent pas de communication nouvelle ou ne prolongent pas celles qui existent.

Il en est de même à l'égard des voies d'eau, mais seulement pour les travaux qui peuvent être faits tant au lit de ces voies, à leurs digues, à leurs francs-bords et à leurs fossés qu'à leurs écluses ou à leurs ouvrages d'art, pourvu qu'il ne soit rien changé ni au tracé de ces voies ni au régime des eaux.

814. — En ce qui concerne l'ouverture des chemins vicinaux, ruraux et forestiers, le préfet (1) peut, s'il le juge convenable, faire dresser

(1) Ou le conservateur des forêts, pour son service particulier (D. du 8 sept. 1878, art. 6).

avant même qu'il ait été procédé aux études de détail, une carte d'ensemble du tracé de ceux de ces chemins dont l'ouverture ou l'amélioration sont projetées et ne pourraient être exécutées sans l'assentiment du service militaire. Cette carte est transmise avec une note explicative, s'il y a lieu, au directeur du génie, lequel, après avoir pris l'avis des chefs du génie compétents, est autorisé à donner immédiatement et sans autres formalités son adhésion à tous ceux de ces tracés qui lui paraissent sans inconvénients pour son service.

Les chemins ainsi exonérés peuvent être immédiatement entrepris et librement entretenus dans les conditions spécifiées à l'article 8 du décret du 16 août 1853 (D. du 8 septembre 1878, art. 6).

815. — Deux remarques se font jour ici :

a) quand une voie projetée est exonérée de la procédure ordinaire d'autorisation des travaux mixtes, elle peut être entreprise aussitôt (et elle est, de droit, comme le rappelle le texte ci-dessus, affranchie aussi de toute espèce de formalité dans l'avenir quant aux travaux de simple entretien spécifiés à l'art. 8 du décret du 16 août 1853). Mais s'ensuit-il qu'elle soit exonérée également, comme on serait tenté de le croire, de toute surveillance ultérieure de l'autorité militaire quant aux travaux d'amélioration et de modification ? Non, sans doute. L'exonération accordée avant la construction n'a d'effet qu'à l'égard de la construction même ; elle est limitée. Pour que les travaux du chemin soient, dans l'avenir, entièrement libres, il faudra que le chemin fasse l'objet d'une seconde décision d'exonération.

b) L'exonération qui se rapporte à la construction d'un chemin est donnée directement par le directeur local du service du génie (1).

(1) S'il refuse, pas de recours ; il faudra procéder à l'instruction ordinaire des affaires mixtes (D. du 8 sept. 1878, art. 6, *in fine*) ; et il pourra se faire que cette instruction aboutisse à une adhésion directe du même fonctionnaire qui avait refusé l'exonération ; cela n'a rien d'in vraisemblable.

Mais l'exonération générale qui se rapporte aux modifications et améliorations éventuelles des chemins existants n'est-elle pas réservée à la décision du ministre? Oui, et cela résulte tant de la teneur de l'article 6 du décret du 8 septembre 1878 que du passage suivant de l'instruction adressée par le ministre de la guerre aux directeurs du génie le 4 octobre 1878 :

C'est dans le but d'abrégier l'instruction et d'arriver à faire donner, sur les lieux mêmes, une adhésion presque immédiate dans la plupart des cas que *j'ai consenti à déléguer aux directeurs du génie une partie des attributions que l'article 40 du décret du 16 août 1853 m'avait réservées*, en inscrivant dans la nouvelle réglementation qu'à l'avenir ces officiers supérieurs seront autorisés à user des pouvoirs que leur confère l'article 18 du décret du 16 août 1853 et à donner leur adhésion immédiatement...

Le ministre n'a entendu déléguer aux directeurs du génie qu'*une partie* des attributions qu'il tient de l'article 40 sus-visé. Or, la seule attribution conférée au ministre par cet article est celle d'accorder les exonérations, quelles qu'elles soient.

816.— Cela ne veut pas dire que les directeurs du génie ne puissent intervenir à propos d'améliorations projetées et y donner leur adhésion directement.

Il serait illogique que l'autorité estimée compétente pour ce qui a trait à l'ouverture d'un chemin neuf, ne pût se prononcer définitivement pour des réparations. Cette autorité (directeurs du génie) intervient donc, mais son adhésion ne vaut que pour le travail spécifié, pour l'amélioration déterminée. Si l'utilité de quelque autre réparation importante se fait sentir, il faudra solliciter de nouveau l'adhésion du directeur. C'est ainsi que doit être interprété le passage suivant de l'instruction de 1878 :

Les seuls travaux dont l'exécution soit de plein droit sont ceux

de réparation et d'entretien, c'est-à-dire, les ouvrages ayant pour but de maintenir la viabilité actuelle, sans apporter de modifications à l'état primitif. Tous les changements dans le tracé, la largeur et la déclivité, ainsi que les empièvements ou les pavages, *rentrent dans la classe des améliorations dont vous autoriserez l'exécution dès que vous les jugerez sans inconvénient pour la défense.....*

Ainsi, ce qui est réservé au ministre, c'est le droit d'affranchir un chemin de toute espèce de surveillance, de faire d'un chemin soumis un chemin libre ; cela peut entraîner des conséquences considérables. Ce qui est dans les attributions des directeurs, c'est l'adhésion directe à des travaux spéciaux, individualisés pour ainsi dire : la construction d'un chemin, suivant un tracé déterminé, est chose spéciale ; l'empierrement d'un chemin de terre est également chose spéciale ; les directeurs du génie peuvent y adhérer directement.

817.— Deux procédés sont donc mis à la disposition des municipalités pour arriver au même résultat, qui est l'autorisation de l'autorité militaire : ou bien solliciter une fois pour toutes l'affranchissement par décision ministérielle des chemins construits ; ou bien solliciter l'adhésion des directeurs du génie chaque fois qu'un travail de voirie important se présente.

En fait, c'est la seconde manière qui est utilisée ; les demandes d'exonération totale ne se produisent pour ainsi dire point, on aime mieux demander l'adhésion directe du directeur du génie toutes les fois qu'il en est besoin.

TITRE V

CONSERVATION ET ADMINISTRATION DU DOMAINE MILITAIRE

CHAPITRE PREMIER

DES POUVOIRS PARTICULIERS DU MINISTRE DE LA GUERRE CONSIDÉRÉ COMME CONSERVATEUR DU DOMAINE MILITAIRE.

818. Pouvoirs particuliers du ministre de la guerre sur le domaine militaire. — Il n'est pas contesté que le ministre de la guerre ait des droits et une responsabilité propres en ce qui concerne la gestion du domaine affecté à son département. Ces droits et cette responsabilité découlent principalement de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1791. Ledit article commence par déclarer propriétés nationales tous terrains se rattachant au système défensif du pays ; puis il ajoute (c'est là le texte qui domine l'étude que nous entreprenons) :

..... En cette qualité, leur conservation est attribuée au ministre de la guerre ; et, dans aucun cas, les corps administratifs ne pourront en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention d'une autre manière que celle qui sera prescrite par la suite du présent décret, sans la participation dudit ministre, lequel, ainsi

que ses agents, demeureront responsables, en tout ce qui les concerne, de la conservation desdites propriétés nationales, de même que de l'exécution des lois renfermées au présent décret.

Cette disposition n'est pas spéciale aux fortifications, car l'article 1^{er} du titre IV, après avoir aussi déclaré propriétés nationales les établissements, logements et autres immeubles militaires, porte qu'ils seront

confiés au ministre de la guerre pour en assurer la conservation et l'entretien.

L'article 5 du même titre IV est très explicite :

ART. 5. — Le ministre de la guerre devenant responsable du bon emploi et de la conservation des établissements et bâtiments militaires..., les corps administratifs ne pourront, dans aucun cas, en disposer ni s'immiscer dans leur manutention d'une autre manière que celle indiquée par le présent décret (1).

Ainsi, pas de doute sur l'étendue de l'objet même confié à la garde du ministre : c'est le domaine militaire en son entier.

819. — On ne conteste pas non plus que le ministre de la guerre puisse acquérir les immeubles qu'il juge nécessaires à ses services, sans aucune intervention de l'administration des Domaines. Bien entendu, il donne connaissance à cette administration (2) des acquisitions réalisées

(1) La loi de 1791 indique un certain nombre de cas où les corps administratifs interviennent dans la manutention du domaine militaire : titre I, article 28, réglementation du parcours des fortifications ; article 40, suppression des ponts sur les fossés ; titre III, articles 49 et 50, réglementation des portes des places de guerre ; titre IV, article 7, estimation des terrains acquis par l'administration de la guerre, etc...

(2) En 1831, sur une observation faite par la Cour des comptes au sujet de paiements d'immeubles opérés avant la purge, le ministre des finances prépara un projet d'ordonnance aux termes de laquelle les formalités des acquisitions immobilières auraient été à peu près totalement confiées à l'administration des Domaines. Le ministre de

afin qu'elles puissent être inscrites au sommier des Domaines. Mais les acquisitions elles-mêmes, dont nous avons exposé au long la procédure spéciale, se font à la diligence exclusive des agents militaires.

Il va de soi aussi que le même ministre assure la police de son domaine par des règlements particuliers et à l'aide d'un personnel placé sous ses ordres.

Enfin, les concessions de jouissance privative du domaine militaire dont il sera question ci-dessous (chap. III, p. 742 et suiv.) sont consenties par l'administration militaire (1).

Par contre, le ministre de la guerre n'entend prendre aucune part à l'aliénation des terrains qui deviennent inutiles à son département : il les remet à fin de vente à l'administration des Domaines (loi de 1791, tit. 4, art. 3 ; tit. 4, art. 2) et s'en trouve, dès ce moment, complètement déchargé.

820 Des actions domaniales militaires. — Voilà quelques points fixés : détermination de l'objet, acquisition, police, aliénation. Ils n'ont pas donné lieu à difficulté.

Ce qui a prêté à la discussion, c'a été le mode d'exercice des actions relatives au domaine militaire. L'attribution, faite au ministre de la guerre par la loi de 1791, de la conservation du domaine militaire, lui donne-t-elle le droit de

la guerre repoussa ce projet pour le motif, entre autres, qu'il avait pour effet de porter atteinte à ses droits particuliers sur le domaine militaire.

(1) Un article avait été inséré dans le projet de loi de finances pour l'exercice 1909 qui réservait à l'administration des Domaines la passation des procès-verbaux de concession. Le ministre de la guerre ayant fait valoir qu'il ne pouvait se dessaisir de l'exercice du droit de concession dont il s'agit, sans renoncer aux prérogatives que lui confère la loi de 1791 pour la conservation du domaine militaire, le ministre des finances s'est rendu volontiers à cet argument et a retiré la disposition projetée.

se passer de l'assistance de l'administration des Domaines dans les actions qu'il soutient ? lui donne-t-elle le droit de se faire représenter devant les juridictions saisies par les directeurs locaux du service du génie et de se passer, dans ces occasions, de l'intervention des préfets ?

Voilà les deux principales questions que l'on a posées en vue de limiter les pouvoirs du ministre de la guerre. Ce sont questions d'école et questions de pratique administrative. Il est bon de connaître les solutions qui leur ont été données.

1. — DE L'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION DES DOMAINES.

821.— Le plus ancien document officiel qui ait trait à cette question est l'ordonnance du 6-19 octobre 1833, relative à la formation d'un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'Etat et affectées à des services publics. Cette ordonnance a reconnu dans ses considérants que l'administration des Domaines n'avait pas à s'ingérer dans la conservation du domaine militaire :

Louis-Philippe, etc... Considérant que, d'après l'article 12 de la loi du 12 septembre 1791, l'administration de l'Enregistrement et des Domaines est chargée de la conservation des propriétés nationales ; que néanmoins cette attribution ne s'étend point aux ouvrages de fortifications et autres établissements militaires qui forment le domaine militaire dont la conservation est spécialement déléguée aux agents du département de la guerre par les lois du 10 juillet 1791, 17 juillet 1819 (1) et par l'ordonnance réglementaire du 1^{er} août 1821 (2), tant que ces immeubles conservent leur destination.....

(1) Les articles 11 et suivants de la loi de 1819 concernent la police du domaine militaire.

(2) Les articles 73, 74 et 75 de l'ordonnance en question (abrogée) concernent toutes les questions de propriété qui peuvent s'élever entre le domaine militaire et les particuliers.

822. — Un règlement du 3 juillet 1834, émanant du ministre des finances, prescrivait qu'aucune action judiciaire, sur une question de propriété domaniale, ne serait soutenue par l'Etat, soit en demandant, soit en défendant, sans la participation du directeur des Domaines du département intéressé. Mais l'instruction par laquelle ce règlement fut communiqué à tous les agents du service des Domaines (administration de l'Enregistrement et des Domaines, instructions générales, n° 1459) spécifia en termes exprès que le règlement avait trait aux instances

autres que celles qui sont relatives au domaine militaire, dont la loi du 10 juillet 1791 attribue la conservation à M. le ministre de la guerre...

823. — Néanmoins, quelques années plus tard, le ministre des finances, voulant faire sanctionner par une ordonnance la principale disposition du règlement de 1834 (nécessité de l'intervention du service des Domaines dans toutes les instances domaniales), demanda au ministre de la guerre (lettre du 1^{er} juin 1837) s'il verrait quelque inconvénient à ordonner l'application dudit règlement aux immeubles occupés par les services de son ministère :

Je n'ai pas besoin d'ajouter, disait-il, qu'il ne peut être question ici des ouvrages de fortifications et autres établissements militaires, dont la conservation est spécialement déléguée par les lois des 10 juillet 1791 et 17 juillet 1819 aux agents du département de la guerre.

Le ministre de la guerre fit remarquer à son collègue (lettre du 30 novembre 1837) qu'en exceptant de l'application du règlement de 1834 les immeubles dont il est question dans la loi de 1791, il n'en resterait plus un seul qui fût soumis à ce règlement ; qu'ainsi, l'administration de la guerre aurait pu se borner à répondre qu'elle n'avait aucune

objection à faire contre un règlement qui, d'après l'exception admise, ne pouvait toucher en rien le domaine militaire. Toutefois, le ministre de la guerre consentait, en vue d'apporter de l'uniformité dans la poursuite des instances qui intéressent les différentes branches du domaine de l'Etat, à ce que l'application du règlement de 1834 fût faite aux propriétés militaires, à la condition de reporter sur les agents du ministère de la guerre, c'est-à-dire, sur les directeurs des fortifications, les fonctions attribuées par le règlement aux directeurs des Domaines (1). Ce n'était sans doute pas là le but cherché par l'administration des Domaines, car à la lettre conciliante du ministre de la guerre, le ministre des finances répondit d'une façon assez sèche (lettre du 4 janvier 1838) :

Du moment, monsieur et cher collègue, que, vous renfermant dans les termes généraux de la loi de 1791, vous entendez faire suivre par les directeurs des fortifications, sous votre surveillance personnelle, les instances auxquelles pourraient donner lieu les propriétés domaniales qui sont affectées au département de la guerre, je ne pense pas que l'article proposé puisse trouver place dans un règlement uniquement tracé dans la sphère de responsabilité attachée aux actes du département des finances. C'est à vous, dès lors, qu'il appartient de donner aux agents sous vos ordres telles instructions que vous jugerez convenables.

(1) On aurait ajouté à l'article 20, relatif aux immeubles possédés par d'autres services que celui du ministère des finances, une disposition ainsi conçue :

« Lorsqu'il s'agira de propriétés faisant partie du domaine militaire « tel qu'il est défini par les articles 13, 15 et 16, titre 1, de la loi du « 10 juillet 1791, et articles 1^{er} et 3, titre 4, de la même loi, les attributions confiées aux directeurs des domaines, pour l'introduction « et la suite des instances, seront remplies, en première instance et « en appel, par le directeur des fortifications du lieu de la situation « de l'immeuble objet du litige, et, dans toutes les occasions où il est « prescrit de rendre compte à l'administration supérieure, ce sera, « bien entendu, au ministre de la guerre que ces officiers supérieurs « devront s'adresser. »

En résumé, le ministre des finances avait entendu se substituer au ministre de la guerre dans les actions domaniales intéressant le domaine militaire. Le ministre de la guerre consentait seulement, sans abdiquer ses privilèges, à imposer aux directeurs des fortifications les règles en usage à l'administration des Domaines.

824. — Dans ces conditions, l'ordonnance du 6 mai 1838, rendue à la diligence du seul ministre des finances, consacra une fois de plus le privilège du ministre de la guerre en matière de domaine militaire :

Louis-Philippe, etc....

Considérant que.... la mission de conservation conférée à l'administration des Domaines par la loi du 19 août-12 septembre 1791 exige le concours direct de cette administration dans les divers actes de procédure que peuvent nécessiter les instances de cette nature, soit qu'il s'agisse ou non d'immeubles affectés à des services publics, *à l'exception, toutefois, du domaine militaire dont la conservation est confiée spécialement au ministre de la guerre par la loi du 10 juillet 1791....*

ART. 1^{er}. — L'instruction de toutes les actions concernant la propriété des domaines de l'Etat, affectés ou non affectés à des services publics, sera préparée et suivie, jusqu'à l'entière exécution des jugements et arrêts par les directeurs des Domaines....

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables au Domaine militaire....

2. — INTERVENTION DES PRÉFETS.

825. — Si le ministre de la guerre a écarté ainsi l'immixtion des agents des Domaines dans les affaires concernant le Domaine militaire, a-t-il écarté aussi l'intervention des préfets ? et s'il ne l'a pas écartée, pourrait-il le faire ?

826. — En fait, nous ne croyons pas que le ministre de la guerre ait jamais fait connaître, par une décision d'ordre général, qu'il entendait que les actions immobilières intéres-

sant son département fussent suivies au nom du directeur des fortifications, non pas au nom du préfet.

Au contraire, il ressort d'un certain nombre de documents que le préfet est toujours intervenu dans les instances concernant le Domaine militaire et a fini par être considéré, en cette matière, comme le représentant de l'Etat devant les juridictions siégeant sur le territoire administré par lui.

L'ordonnance, abrogée, du 1^{er} août 1821 disait :

Art. 74. — Les directeurs des fortifications *ne provoqueront* aucune action en justice, sans en avoir préalablement référé à notre ministre de la guerre. Ils lui rendront compte d'urgence de celles qui seraient intentées contre le département de la guerre.

Ce texte ne signifie nullement que les directeurs des fortifications soutiendront l'instance, mais qu'ils feront en sorte qu'elle soit engagée par qui de droit, et, une fois engagée, qu'ils fourniront tous rapports utiles pour la mener à sa conclusion :

Art. 75. — Notre procureur près le tribunal interviendra exclusivement pour l'Etat, sur les mémoires et conclusions du préfet, qui les établira d'après les plans, rapports et autres documents que le directeur des fortifications devra lui transmettre.

Il sera toujours entendu avant les jugements tant préparatoires que définitifs.

827. — L'ordonnance de 1821 attribuait donc un rôle au préfet dans les instances relatives au domaine militaire ; mais c'était un rôle assez mal défini, l'administration considérant alors que le véritable représentant de l'Etat devant les tribunaux était le ministère public. En effet, jusqu'en 1836, le département de la guerre ne constituait généralement pas avoué dans les instances qui le concernaient et ne désignait pas non plus d'avocats pour soutenir ses intérêts. C'était au ministère public que le préfet remettait les élé-

ments de la défense. On basait cette manière de faire sur des textes, par exemple, l'article 2 de l'arrêté du 10 thermidor an IV (1) et l'article 89 de la loi du 27 ventôse an VIII (2).

Or, il se trouva que des procureurs refusèrent de remplir ainsi les fonctions cumulées d'avoué et d'avocat qui leur étaient imposées. Le ministre de la justice prit fait et cause pour les récalcitrants ; dans une longue lettre adressée le 29 novembre 1836 au ministre de la guerre, il fit remarquer que l'article 89 de la loi de ventôse an VIII était relatif au tribunal de cassation seulement et que c'était abuser des mots que d'imposer aux membres du ministère public les fonctions d'avoué et d'avocat au nom de l'arrêté de thermidor an IV. En ce qui concerne la fonction d'avocat, le ministre de la justice faisait observer que l'intérêt de l'Etat bien compris commandait de la faire remplir par un membre du barreau plutôt que de la réserver exclusivement au ministère public, lequel, à raison de la nature de son institution, conserve le droit de conclure, même dans les causes qui intéressent l'Etat, en ne consultant que sa conviction. En ce qui concerne la fonction d'avoué, le ministre de la justice niait que les membres du parquet fussent chargés de l'instruction comme le sont les avoués pour les affaires ordinaires :

C'est, ajoutait-il, le fonctionnaire placé à la tête de l'adminis-

(1) « Les commissaires du directoire exécutif près les tribunaux
« pourront lire à l'audience les mémoires qui leur auront été adre-
« sés par les commissaires du directoire exécutif près les adminis-
« trations, et, soit qu'ils les lisent ou non, ils proposeront tels
« moyens et prendront telles conclusions que la nature de l'affaire
« leur paraîtra exiger. »

(2) « Le commissaire du gouvernement sera entendu dans toutes
« les affaires ; il est chargé de défendre celles qui intéressent la Ré-
« publique, d'après les mémoires qui lui seront fournis par les agents
« d'administration, régisseurs, préposés, etc. »

tration départementale qui est tenu de suivre, de diriger l'affaire et de fournir les mémoires contenant les moyens de défense, c'est lui qui représente l'Etat. En lui se confondent la qualité de *partie* et celle d'*avoué* : la qualité de *partie*, parce que l'Etat, personne morale, n'agit que par l'organe des fonctionnaires auxquels sont confiés ses intérêts ; la qualité d'*avoué*, parce qu'il a reçu la mission d'instruire l'affaire.

Le ministre de la guerre se rendit à ces raisons ; il désigna désormais des avocats dans les affaires importantes ; et, sur la demande des préfets, il constitua aussi avoué.

828. — A l'heure actuelle, la question ne fait plus doute ; toutes les fois qu'une instance intéressant le domaine militaire s'engage devant une juridiction quelconque, c'est par le préfet, représentant de l'Etat, qu'elle est suivie devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, où la procédure est orale et où les conclusions doivent être prises à la barre. Un avoué est constitué qui agit au nom du préfet (ce haut fonctionnaire a trop à faire pour remplir personnellement le rôle d'avoué). Devant les tribunaux administratifs, où la procédure est essentiellement écrite, c'est le préfet qui signe les mémoires produits par l'administration.

829. — Voilà le fait : le ministre de la guerre est représenté par les préfets. Mais, en droit, pourrait-il, en vertu de la loi de 1791, titre 1, article 13, se passer de leur concours ? Les actions soutenues en matière de domaine militaire échappent-elles à la règle de l'article 69 du Code de procédure civile, ainsi libellée :

Seront assignés :

1° L'Etat, lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux, en la personne ou au domicile du préfet du département où siège le tribunal devant lequel doit être portée la demande en première instance... ?

Nous ne le pensons pas. La Cour de cassation l'a décidé dans un arrêt du 20 juillet 1842 (*Journ. Pal.*, 1842.2.171)

rendu sur une affaire où l'action en première instance avait été introduite à la requête du procureur du roi agissant au nom du directeur des fortifications (Dall., v^o *Domaine de l'Etat*, *Rép.*, n^o 301) :

Attendu que l'Etat, en matière de domaines et droits domaniaux et en matière concernant le domaine militaire, ne peut être représenté en justice que par le préfet, soit en demandant, soit en défendant ; que cette délégation de la loi est à la fois d'ordre public et absolu ; qu'elle ne peut cesser en aucun cas et que le délégué lui-même ne peut la refuser ni donner à l'Etat aucun autre représentant ; qu'il suit de là que, dans le cas d'un litige élevé entre l'Etat et un département, le préfet ne peut se dispenser de représenter l'Etat pour se porter le représentant du département.

830. — Le préfet du Haut Rhin ayant, à une certaine époque, demandé au pouvoir judiciaire la démolition d'une construction appuyée sur les remparts d'une place de guerre, les intéressés lui opposèrent une fin de non-recevoir, soutenant qu'un tel droit n'appartenait qu'au ministre de la guerre. La Cour de Colmar (arrêt du 18 nov. 1836, *Journ. Pal.*, 1837.2.433 ; Dall., v^o *Domaine de l'Etat*, *Rép.*, n^o 308) repoussa cette prétention en considérant que la qualité particulière du domaine militaire n'enlevait pas au préfet l'action qui lui compete d'une manière générale dans les questions domaniales.

Considérant que les murs, remparts et fortifications d'une ville de guerre sont avant tout une propriété de l'Etat ; que les agents de l'administration de la guerre sont obligés par la loi du 10 juillet 1791, comme par les lois antérieures, de surveiller les entreprises que l'on peut exécuter sur ces objets et de les constater ; que le préfet chargé des actions de l'Etat doit en poursuivre la répression ; que, si ces propriétés acquièrent par leur situation le privilège de l'imprescriptibilité, cette qualité n'enlève pas au préfet l'action qui lui compete ; qu'en s'adressant au pouvoir judiciaire, il observe les attributions des pouvoirs constitués pour l'administration générale du gouvernement...

831. — Le Conseil d'Etat, de son côté, a confirmé plusieurs fois des arrêtés de conseils de préfecture qui avaient refusé de faire état de conclusions déposées, au nom du ministre de la guerre et par son ordre, par des directeurs du génie.

Ainsi, un arrêté du 13 novembre 1896 du conseil de préfecture du département du Pas-de-Calais ayant décidé, d'une part, qu'il ne serait pas fait état des observations écrites présentées directement par le directeur de l'école du génie d'Arras sur l'ordre du ministre de la guerre, d'autre part, que le même colonel, qui n'était pas muni d'une délégation du préfet, ne serait pas entendu au nom de l'Etat dans ses observations orales, le ministre de la guerre demanda l'annulation de cet arrêté au Conseil d'Etat. Il soutenait que la règle que le préfet représente l'Etat devant le conseil de préfecture n'était pas applicable aux instances qui intéressent le domaine militaire et l'administration de l'armée : que, dans de telles instances et en vertu tant de la loi de 1791 (tit. 1, art. 13 ; tit. 4, art. 1) que de l'ordonnance du 6 mai 1838 (ci dessus, n° 824) et de l'article 1 de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée (1), le ministre de la guerre ou ses délégués ont seuls qualité pour agir devant les tribunaux au nom de l'Etat, soit en matière de domaine militaire, soit dans toute instance intéressant un des services de l'administration de l'armée,

Le Conseil d'Etat rendit là-dessus l'important arrêt dont la teneur suit (Leb., 1^{er} juin 1900, *Ministre de la guerre*, p. 405) :

Considérant qu'aux termes des articles 3 de la loi du 28 plu-

(1) « Le ministre de la guerre est le chef responsable de l'administration de l'armée » (*Bulletin des lois*, 1^{er} sem. 1882, p. 941).

viôse an VIII (1) et 3 de la loi du 10 août 1871 (2), il appartient au préfet seul de représenter l'Etat comme demandeur ou défendeur dans les actions introduites devant le conseil de préfecture ;

Considérant que le ministre soutient, il est vrai, que l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1882 a apporté une exception à cette règle en disposant que le ministre de la guerre est le chef responsable de l'administration de l'armée ;

Mais considérant que l'article invoqué n'apporte aucune dérogation aux lois précitées de l'an VIII et de 1871 ; que, dans les litiges concernant l'administration militaire, le préfet agit sous l'autorité du ministre de la guerre comme il agit, dans les instances concernant d'autres départements ministériels, sous l'autorité de chacun des ministres intéressés ; qu'au surplus la loi du 22 juillet 1889, en chargeant le préfet de notifier les décisions du conseil de préfecture, lorsque les instances ont été engagées

(1) « Le préfet sera chargé seul de l'administration. »

Ce texte, pris isolément, ne nous paraît guère pertinent ; il signifiait uniquement dans la pensée du législateur que, à partir de la promulgation de la loi du 28 pluviôse an VIII, ce ne seraient plus des assemblées qui administreraient les départements, mais des préfets assistés de conseils ; au système de l'administration collective, tel que l'avait pratiqué la Révolution, était substitué le régime de l'administration individuelle. C'est donc forcer le sens du texte susrelaté que d'en faire découler une mission générale de représentation pour les préfets. Pour prouver cette mission, il semble que les tribunaux devraient viser d'abord le décret des 15-27 mars 1791 :

ART. 14. — « Ces actions (les actions domaniales) seront intentées « ou soutenues au nom du procureur général syndic du département » ; puis la loi du 19 nivôse an IV (9 janvier 1796) :

ART. 1^{er}. — « Toutes les actions en justice... qui seront intentées « par les corps administratifs le seront, au nom de la République « française, par le commissaire du directoire exécutif près l'adminis- « tration départementale... »

Le préfet de la loi de l'an VIII n'étant autre que l'héritier, sous un nouveau nom, de l'ancien *procureur général syndic* et du *commissaire du directoire exécutif près l'administration départementale*, le renvoi au décret de 1791 et à la loi de nivôse an IV, serait déjà une assez forte démonstration du droit de représentation qui appartient au préfet.

Mais le texte péremptoire, qui ne laisse place à aucune discussion, est celui de la loi de 1871 rapporté ci-après (note 2).

(2) « Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. »

par l'Etat ou contre lui, a explicitement maintenu à ce fonctionnaire la qualité de représentant exclusif de l'Etat dans ces instances ; qu'il suit de là que c'est à bon droit, etc ..

On peut citer encore dans le même sens : Aix, 28 janvier 1848, département de la Corse (D. P. 51.1.196-197).

832. — Néanmoins, la thèse contraire peut invoquer aussi d'importantes décisions de jurisprudence. La Cour de cassation, qui avait statué en 1842 dans le sens de la représentation nécessaire par le préfet, statua, par un arrêt du 23 juin 1846, dans un sens diamétralement opposé (*Journ. Pal.*, 46.2.39) ;

Attendu que l'administration du domaine militaire est placée sous la surveillance directe du ministre de la guerre dont les préposés ou agents ont spécialement le droit, chacun dans les limites des pouvoirs qui lui sont délégués, d'agir devant les tribunaux dans l'intérêt de l'Etat ; que cela résulte de l'article 13, titre 1^{er}, et de l'article 1^{er}, titre IV, de la loi du 10 juillet 1791 et spécialement de l'ordonnance du 6 mai 1838 (1) ; qu'ainsi, aux termes du n° 3 de l'article 69 (2) du Code de procédure, les assignations

(1) En ce qui concerne l'ordonnance de 1838, l'argument de la Cour n'est pas fondé. Nous avons vu qu'à cette époque le ministre de la guerre, admettait fort bien d'être représenté par le préfet. Tout ce qu'il voulait, au cas où l'ordonnance eût traité du domaine militaire, c'est qu'elle eût spécifié que le rôle joué en matière domaniale ordinaire par les directeurs des domaines serait dévolu, en matière domaniale militaire, aux directeurs des fortifications. Rien n'était plus raisonnable que cette prétention.

Par conséquent, les travaux préparatoires de l'ordonnance de 1838 démontrent qu'il ne faut pas invoquer cet acte pour exclure le préfet des instances domaniales militaires : il fournit plutôt un argument à la thèse contraire, qui est la nôtre.

La Cour de cassation s'étant fondée principalement sur l'ordonnance de 1838, il s'ensuit que son arrêt de 1846 est très faiblement motivé.

(2) « Seront assignés .. 3° Les administrations ou établissements « publics, en leurs bureaux, dans le lieu où réside le siège de l'administration ; dans les autres lieux, en la personne et au bureau de « leur préposé »

pour objets concernant le domaine militaire doivent être données aux agents de l'administration de la guerre ou être intentées par eux, et que le n° 1 du même article qui donne aux préfets le droit de représenter l'Etat ne peut recevoir d'application...

833. — Plus récemment (8 mai 1884, *Bouchet*, D. P. 85.2.148), la Cour de Paris a jugé que les assignations concernant le domaine militaire doivent être données, non au préfet, mais au ministre de la guerre ; et, de plus, que la disposition de la loi des 28 octobre 5 novembre 1790 qui prescrit en matière domaniale le dépôt préalable d'un mémoire, est inapplicable au domaine militaire.

834. — Ces décisions, basées uniquement sur l'article 13, titre 1, de la loi de 1791 précité (n° 818) ne sont pas satisfaisantes. Il est vrai que cette disposition remet au ministre de la guerre la conservation du domaine militaire ; mais en quoi la représentation de l'Etat par le préfet diminue-t-elle cette prérogative du ministre de la guerre ? Le préfet n'est-il pas le subordonné du ministre de la guerre (1) comme de tous les autres ministres ? Si le préfet n'était que l'agent exécutif du département, la question changerait de face ; mais il est avant tout l'agent du pouvoir central. Dira-t-on que le ministre des finances est diminué dans son rôle de conservateur du Domaine de l'Etat parce que ce sont les préfets et non les directeurs des Domaines qui reçoivent ou donnent les assignations en matière domaniale ?

Du reste, il faut lire attentivement l'article 13 de la loi de 1791 : il ne dit pas que les corps administratifs seront entièrement écartés de la gestion du domaine militaire ; il dit, ce qui est tout différent, qu'ils ne pourront s'immiscer

(1) Il a été jugé que, en matière de domaine militaire, le préfet est sous les ordres du ministre de la guerre et ne peut, sans son autorisation expresse, acquiescer à un jugement (Cass. civ., 3 mars 1862, *Préfet de la Seine-Inférieure*, D. P. 62.1.291).

dans la manutention de ce domaine d'une autre manière que celle qui est prescrite par la suite de la loi, c'est-à-dire qu'ils n'interviendront que dans les cas prévus et que leur intervention devra être conforme aux dispositions de la loi. L'article 3 du titre 4, traitant des immeubles autres que ceux de la fortification, décide de même que

les corps administratifs ne pourront, dans aucun cas, en disposer ni s'immiscer dans leur manutention d'une autre manière que celle indiquée par le présent décret.

Cela, ce n'est pas l'exclusivisme intégral au profit du ministre : c'est la défense faite aux corps administratifs d'agir sans son agrément. En fait, les choses se passent conformément à cette disposition de la loi : qu'il s'agisse d'acquisitions, de citations, de conclusions, de notifications, le préfet met simplement à exécution les ordres du ministre de la guerre qui lui sont transmis par le directeur du génie ; de même que, pour le domaine autre que celui de la guerre, le préfet reçoit les instructions du ministre des finances par l'intermédiaire des directeurs des Domaines. Le préfet agit, mais il reçoit du pouvoir central l'impulsion et la direction (1).

(1) Cependant, il reste un point d'appui aux partisans du pouvoir absolu du ministre de la guerre ; c'est le texte de l'article 14 du titre III de la loi du 10 juillet 1791 :

« Dans tous les objets qui ne concerneront que le service purement militaire, tels que... la garde et la conservation de tous les établissements militaires, comme hôpitaux, arsenaux, casernes, magasins, prisons... et autres bâtiments..., l'autorité militaire sera absolument indépendante du pouvoir civil. »

Il ne servirait de rien d'opposer à la thèse de l'absolutisme les lois et décret susvisés (p. 703, note 1) de mars 1791, de nivôse an IV et de 1871 : car il serait facile à ceux qui la défendent de répondre que la loi du 10 juillet 1791 est une loi éminemment spéciale à laquelle des lois générales ne peuvent déroger.

Seulement, on peut demander aux partisans de cette thèse en quoi

835. — Nous concluons que la manière de faire généralement usitée dans les bureaux de la guerre et qui consiste à confier aux préfets des départements la représentation du domaine militaire (1) est la seule qui soit en harmonie avec les textes sainement compris et avec notre système administratif qui fait de ces hauts fonctionnaires les représentants normaux du pouvoir central. Dégagé, dans son action, de l'intervention du service des Domaines (2), protégé en outre par la loi de 1791 qui interdit aux préfets, successeurs des corps administratifs, d'agir sans avoir reçu ses ordres, le ministre de la guerre est vraiment le conservateur unique du domaine militaire.

l'intervention du préfet, agent subalterne, qui doit obéir aux ordres du ministre de la guerre, met l'autorité militaire sous la dépendance du pouvoir civil.

Ils répondraient peut-être que, sans doute, le préfet est le représentant normal du ministre de la guerre, mais enfin que le ministre a bien le droit, de par la loi de 1791, de s'en choisir un autre, notamment pour raison de célérité dans la procédure.

(1) Sauf, bien entendu, en matière répressive devant les tribunaux de l'ordre judiciaire (V. notamment ci-dessous, n° 847).

(2) Il ne faudrait cependant pas croire que l'administration de la guerre et le service des Domaines soient des frères ennemis et que le ministre de la guerre, allant jusqu'à l'extrême limite de son droit, ait établi une cloison étanche entre le domaine général de l'Etat et le domaine militaire. Au contraire. Les services de la guerre mettent à profit à tout instant l'expérience particulière et le savoir des agents des Domaines qui se prêtent d'ailleurs de la meilleure grâce du monde à ces consultations officieuses. En sorte que, dans la pratique, il y a concours des deux administrations pour le plus grand bien des intérêts publics, le privilège du ministre de la guerre demeurant toutefois reconnu et respecté.

CHAPITRE II

DE LA CONSERVATION ET DE LA POLICE DU DOMAINE MILITAIRE. DE LA POLICE DES SERVITUDES.

1. — Conservation du domaine militaire.
2. — Police du domaine militaire.
3. — Police des zones de servitudes.
4. — Police des travaux mixtes.

836.— Nous ne dirons rien des actions domaniales civiles, par lesquelles le ministre de la guerre se défend contre des revendications qu'il estime injustifiées, ou revendique lui-même soit un terrain acheté ou cédé gratuitement, dont la délivrance n'a pas été intégralement faite entre ses mains, soit un droit de servitude mal défini, etc. L'exercice de ces actions ne donne lieu à aucune observation particulière.

837. — Il n'en est pas de même des actions pénales par lesquelles le ministre poursuit la répression des entreprises faites contre le domaine confié à sa garde. Ces entreprises tantôt menacent l'intégrité du domaine même, comme sont les anticipations et dégradations, tantôt constituent de simples contraventions à des règlements de police, comme serait le fait d'un individu qui escalade le talus des fortifications ; tantôt enfin ces entreprises atteignent indirectement le domaine militaire en diminuant sa valeur défensive, comme sont les constructions faites par les propriétaires zoniers sur leur terrain au mépris des prohibitions légales.

Le présent chapitre se trouve ainsi naturellement divisé en trois parties : conservation proprement dite du domaine militaire ; police du domaine militaire ; police des zones de servitudes.

1. — CONSERVATION DU DOMAINE MILITAIRE

838. — La conservation du domaine militaire a toujours été très difficile à assurer, surtout en raison du grand nombre des délits commis, parfois aussi à cause de la mollesse des tribunaux dans la répression.

En ce qui concerne plus spécialement les remparts et les terrains qui en dépendent, le peuple, qui n'en voit pas l'utilité immédiate et qui ne comprend pas bien la nécessité de conserver aux talus, glacis et autres ouvrages en terre leurs formes défensives, s'ingénie à tromper la surveillance des agents du génie et à envahir la zone de la fortification : ce qui est à l'Etat n'est-il pas à tout le monde ? On respectera une route, parce que l'utilité de la route est actuelle : on ne respectera pas des talus et des glacis parce que leur utilité est incertaine, éloignée, et ne se démontre pas d'elle-même.

839. — Ce n'est pas que les textes aient jamais fait défaut pour permettre la poursuite des délinquants. Par l'ordonnance du 16 juillet 1670 (annexes) qui rappelle celle de 1668, le roi interdit tous labours dans les dehors, contrescarpes et fossés ; comme aussi la dépaissance des herbes par les bestiaux et le parcours des remparts en d'autres endroits que les chemins de ronds :

le tout à peine de désobéissance et de confiscation desdits bestiaux, desquels Sa Majesté fait don dès à présent comme pour lors aux soldats des garnisons et autres qui s'en pourront saisir.

Par l'ordonnance du 2 février 1675, cette peine de la

confiscation des bestiaux est encore accentuée. Le roi permet aux soldats

de s'en saisir, même de les tuer sur le champ, Sa Majesté leur en faisant don, sans que les gouverneurs ou commandants esdites places ni aucuns juges et autres officiers puissent les obliger à les restituer pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse être ..

Louis XIV ayant constaté personnellement, dans un voyage qu'il fit sur les frontières nord du royaume, que c'étaient des officiers des places qui souvent se constituaient des jardins à même les terrains de la fortification, qu'ils ensemençaient, leur ordonna, sous peine de destitution, de détruire ces jardins et plantations dans un délai de deux mois (Ordon. du 14 août 1680).

Nous ne savons si ces injonctions furent suivies d'effet ; en tout cas, elles furent renouvelées par les ordonnances postérieures (30 juillet 1695 ; 9 décembre 1713 ; 1750 ; 1768).

840. — La loi de 1791 édicta une disposition d'ordre général permettant de poursuivre tous ceux qui commettaient des voies de fait préjudiciables à la fortification (tit. 1, art. 25).

Toutes dégradations faites aux fortifications ou à leurs dépendances, telles que portes, passages d'entrée des villes, barrières, ponts-levis, ponts-dormants, etc., seront dénoncées par les agents militaires aux officiers civils chargés de la police, lesquels seront tenus de faire droit suivant les circonstances et les caractères du délit.

La même loi défendit aussi le labour et la dépaiissance (art. 22), la plantation d'arbres nouveaux et l'élagage de ceux existants (art. 26) ; enfin, elle limita (art. 28) le libre parcours du rempart au terre-plein et aux parties d'esplanade qui ne seraient pas en valeur.

Peu d'années après, un règlement, en date du 22 germinal an IV, émanant du Directoire exécutif, renouvela les mêmes prohibitions en y ajoutant cette précision (art. 13) que les bestiaux trouvés sur les remparts et leurs dépendances seraient arrêtés et mis en fourrière.

841. La loi de 1806. — Néanmoins, il paraît que la défense des fortifications à l'encontre des entreprises particulières était fort difficile. Le colonel Morlet, directeur des fortifications à Strasbourg, s'en plaignait vivement au ministre de la guerre dans une lettre écrite le 29 thermidor an XII.

Dans les différentes tournées que j'ai faites, disait-il, dans l'arrondissement de ma direction, j'ai trouvé les fortifications et terrains militaires plus ou moins dégradés dans toutes les places, mais particulièrement à Schlestatt et Lauterbourg et dans plusieurs parties de Strasbourg et de Landau, où, malgré les rondes, les affiches de défense et tous les moyens employés jusqu'ici, une foule de personnes et d'enfants parcourent impunément les terrains militaires et, dans nombre d'endroits, les détériorent au point de rendre souvent leur forme méconnaissable. Depuis longtemps, il n'y a pas de sentinelles sur les remparts ; à Schlestatt, il n'y en a pas même aux portes ; souvent, il n'y en a point aux magasins à poudre... . Nous voyons presque effacer les formes des ouvrages de fortification ; il faudrait réparer tous les jours les dégradations de la veille ; il faut aussi remplacer continuellement toutes les ferrures des écluses, des ponts, et même les bois qu'on ne cesse de voler.....

Je n'ai pu encore rien obtenir de la justice, malgré les dégradations affreuses qu'on y fait journellement ; vous verrez, par le plan ci-joint de ces remparts (Schlestatt), qu'ils sont partout obstrués par des maisons et des jardins qui ont évidemment empiété sur le terrain militaire ; la plupart de ces maisons ainsi que des jardins ont des portes sur les remparts où les habitants communiquent de jour et de nuit, sans aucun droit. Le rempart n'étant pas une voie publique, j'ai déjà demandé plusieurs fois, mais en vain, les titres de propriété de ces maisons et jardins et défendu qu'on entretienne tout ce qui est sur le terrain militaire...

Le directeur avouait qu'il avait été impuissant à porter remède à cette lamentable situation, dont tout le monde se désintéressait :

Dans cet état de choses, après avoir provoqué l'intérêt et une sérieuse attention des commandants d'armes, des maires et des officiers de justice, j'ai enfin obtenu de faire procéder à l'exécution de la loi du 10 juillet en faisant surprendre et arrêter quelques délinquants par les gardes du génie ; mais ces arrestations n'ont été qu'instantanées et toutes mes sollicitations pour obtenir un jugement n'ont abouti enfin qu'à un hors de Cour et de procès...

Il est remarquable qu'à Strasbourg les juges se soient permis d'énoncer des motifs non fondés pour excuser les coupables : ils avancent entre autres que le garde du génie Royer n'était pas en règle, tandis qu'il avait prêté le serment ordonné par l'arrêté du gouvernement du 22 germinal an IV (1). Quant aux autres formalités, elles nous sont absolument inconnues...

Il résulte de tout ceci que, d'après les lenteurs, les chicanes et les subterfuges ordinaires en justice, d'après l'intérêt que montrent en général les juges et les commissaires du gouvernement pour leurs cohabitants, parents ou alliés, il n'y a, d'après les lois existantes, nul fond à faire sur le recours en justice...

Que faire donc ? Installer des palissades fermant l'accès des parties des fortifications les plus fréquentées ? Le directeur déclare que c'est le dernier moyen dont il sollicitera l'emploi ; car il aurait un effet excessif en écartant les habitants des endroits mêmes où le libre parcours est permis. Son avis est qu'il faut revenir au mode ancien de conservation des propriétés militaires, basé sur des confiscations et des amendes fixes prononcées sur le champ par les autorités civiles ou militaires.

842. — Quelque temps après, le chef du génie à

(1) ART. 7. — « Les gardes et éclusiers de fortifications sont tenus « de faire enregistrer leurs lettres de service aux greffes des tribunaux et de la municipalité, afin que leurs rapports soient reçus « comme pièces authentiques contre les délinquants. »

Schlestadt proposait une autre mesure propre, selon lui, à triompher de l'incurie des états-majors des places quant à la poursuite des dévastations (1) commises ; elle aurait consisté à abandonner à ces états-majors les herbes du corps de place qui étaient louées pour 186 livres, alors qu'une somme quadruple n'aurait pas suffi pour les réparations annuelles des dégradations annuelles :

Ajoutez à cet avantage, disait-il, celui qui naîtrait de l'habitude que prendrait le soldat à respecter lui-même les ouvrages militaires, et qui, forcé à faire exécuter rigoureusement les consignes dans le corps de place, en agirait de même à l'intérieur ; enfin, cette espèce de respect qui serait imprimé peu à peu aux bourgeois mettrait peut être un frein aux vols onéreux dont les propriétés militaires sont la proie.

843. — Saisi de ces doléances, le comité des fortifications estima que les voies de fait commises au détriment du domaine militaire restaient peut être impunies parce que les tribunaux ne savaient quelles pénalités leur appliquer. *Nulla pœna sine lege* ; sans texte, pas de répression possible. Or, si les anciennes ordonnances fournissaient quelques dispositions, notamment, pour la répression du délit de dépaissance, elles étaient muettes pour les autres infractions. Dès lors, on ne pouvait vraiment prononcer une peine.

(1) Son rapport ne fait que confirmer ce que nous avons lu plus haut dans la lettre du colonel Morlet. Ce chef du génie écrivait à propos des fortifications :

« Ces lieux, qui inspiraient autrefois de la terreur aux enfants
« sont actuellement le théâtre de leurs jeux. Chaque jour, on en voit
« qui se battent avec des gazons qu'ils arrachent ; ils glissent sur les
« talus des cavaliers et des remparts ; les poules, les oies pâturent
« partout. Les oisifs se promènent sur les parapets ; enfin, le zèle que
« l'on mettait autrefois à faire observer la police est disparu avec
« l'intérêt, qui sera toujours le principal moteur ; les consignes sont
« mal observées ou, pour mieux dire, le prétexte d'une garnison fai-
« ble est toujours mis en avant pour retirer les sentinelles, même les
« plus nécessaires pour la conservation des propriétés du gouverne-
« ment. »

En second lieu, les procès-verbaux des gardes du génie, appuyés seulement sur l'article 7 du règlement de germinal an IV, n'avaient pas d'autorité.

Enfin, le ministère public montrait peu d'énergie dans la poursuite.

Aussi, le projet de décret impérial préparé par le comité des fortifications eut-il pour but de remédier à ces trois vices ; l'article 1^{er} déclarait applicables au domaine militaire toutes les ordonnances, lois ou règlements édictés pour le reste du domaine national ; il assimilait les gardes du génie aux autres agents conservateurs et spécifiait que leurs procès-verbaux feraient foi auprès de toutes les autorités ; il ordonnait enfin aux procureurs impériaux de prendre en main les poursuites. En un mot, cet article donnait des sanctions et une procédure. Un deuxième article rendait les communes responsables des dégâts là où la garnison était insuffisante pour assurer la conservation des fortifications.

844. — Extrait des registres du Comité central des fortifications.

Administration générale. — Projet de décret impérial pour réprimer les dégradations commises aux fortifications.

SÉANCE DU 10 VENTÔSE AN XIII.

Le Comité remarque par la correspondance des directeurs des fortifications, et notamment par une lettre du directeur de Strasbourg :

1^o Que les habitants des places de guerre dégradent les remparts et les ouvrages de fortifications ; y coupent des gasons, y prennent des terres, et y laissent paître des bestiaux et en dénaturent absolument la forme.

2^o Que les mesures de répression sont insuffisantes, parce qu'il n'y a point de garnison ; que les gardes du génie sont peu nombreux ; que les autorités civiles, loin de les soutenir dans l'exer-

cice de leurs fonctions, favorisent les habitans ; et que les juges même, comme il arrive trop souvent quand il s'agit de prononcer entre l'Etat et les individus, montrent pour le châtimement de ces délits, une excessive indulgence, interprétant les lois tout à l'avantage des prévenus, ou les éludant, sous prétexte de tel ou tel défaut de formes, que les gardes du génie ont omis de remplir.

Le Comité, pour remédier à ces abus, dont le résultat est d'effacer partout la forme des ouvrages, de les ruiner, et de jeter l'Etat en d'excessives dépenses de réparations, au commencement de chaque guerre et lorsque l'Etat a le plus besoin de toutes ses ressources ; a l'honneur de soumettre au Ministre de la guerre le projet de décret impérial dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. — Toutes les lois, ordonnances et réglemens, ayant pour but la conservation des domaines de l'Etat, des eaux et forêts, des routes et canaux, et de tous autres monumens et établissemens, sont et demeurent applicables à l'avenir, à la conservation des fortifications et de leurs dépendances, des bâtimens, et en général de tout ce qui constitue le domaine militaire de l'Etat.

En conséquence, les gardes du génie sont assimilés, en ce point, aux gardes forestiers et champêtres et autres agens conservateurs ; leurs procès-verbaux feront foi auprès de toutes les autorités. Les Commissaires impériaux devront poursuivre la réparation des délits au nom du gouvernement, sur la simple transmission qui leur sera faite de ces procès-verbaux, par les directeurs des fortifications.

ART. 2. — Dans les places et postes de guerre, où la garnison ne suffira point à la garde et à la police des fortifications, le commandant d'armes en préviendra la municipalité. A compter de cet avis les communes seront responsables des dégradations commises par des particuliers, aux fortifications, soit dans toute l'étendue de la place, s'il n'y a pas garnison ; soit dans les parties désignées par le commandant, comme ne pouvant être surveillées par la troupe. Dans cet état de choses, les dégâts constatés par les procès verbaux des gardes du génie, comme faits par des particuliers, seront réparés sur le champ par les agens militaires, aux frais de la commune. et acquittés sans délai sur la caisse communale ; sauf à la commune à exercer son recours sur les

habitans désignés comme coupables ; ou à faire ajouter la dépense aux centimes additionnels imposés sur les habitans.

Pour copie conforme,

Le Secrétaire,
ALEX. ALLENT.

Le général Président,
CLEMENCEL.

Le ministre de la guerre soumit le projet de décret au Conseil d'Etat après en avoir, toutefois, retranché l'article 2, pensant qu'il n'était pas juste qu'une commune tout entière supportât les conséquences des délits de quelques particuliers (1); que, du reste, la mairie n'aurait pas le droit d'imposer des centimes additionnels à cet effet.

Le Conseil d'Etat ne fit aucune objection de détail, mais fut d'avis que le projet de décret devait être transformé en projet de loi, considérant que la loi seule (2) pouvait imprimer aux procès-verbaux des gardes du génie l'authenticité qui leur était nécessaire pour faire foi en justice jusqu'à inscription de faux.

Telle fut l'origine de la loi du 29 mars 1806.

845. — Deux observations capitales sont à faire sur cette loi trop peu connue.

La première, c'est que, au rebours des anciennes ordonnances et de la loi même de 1791 qui ne se sont préoccupées que de la conservation du domaine défensif, la loi de 1806 s'applique à tous les terrains militaires en général, à la conservation des fortifications et de leurs dépendances, des casernes, hôpitaux, magasins, arsenaux, et en général de tout ce qui constitue le domaine militaire de l'Etat, dans les places de guerre et les garnisons de l'intérieur (art. 1^{er}).

(1) Cependant, la responsabilité des communes aurait pu être édictée sans choquer les principes admis (V. décret du 10 vendémiaire an IV, tit. 4, *Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables*; loi du 5 avril 1884, art. 106 à 109).

(2) Cette considération était juste, bien que l'on n'en ait guère tenu compte sous le premier Empire.

La seconde observation, c'est que toutes les infractions menaçant l'intégrité du domaine militaire doivent être poursuivies *par voie de police correctionnelle*. Peu importe qu'il s'agisse, par la gravité de la peine à appliquer, d'une simple contravention ou d'un délit proprement dit : ce sera toujours au tribunal correctionnel (1) de prononcer la pénalité. La loi est formelle et ne prête à aucune ambiguïté sur ce point. On pourrait objecter que la loi de 1806 a été abrogée à cet égard par le Code pénal et le Code d'instruction criminelle parus postérieurement. Nous répondrons que les Codes en question, lois générales, n'ont pu déroger à la loi spéciale de 1806 : *specialia generalibus derogant ; generalia specialibus non derogant*. Du reste, qu'y a-t-il d'étonnant à voir un tribunal correctionnel juger des contraventions ? Le Code forestier n'a-t-il pas décidé, art. 171, que toutes les poursuites, en matière de contraventions et délits forestiers, quand elles seraient exercées par les agents de l'administration qui constituent un ministère public spécial, seraient portées devant les tribunaux correctionnels ? (2).

(1) Pourtant, qu'on n'exagère pas et qu'on n'étende pas abusivement notre pensée. Nous parlons ici des infractions qui portent préjudice à la conservation du domaine militaire et non de toute espèce d'infractions commises sur ce domaine.

Ainsi, le décret du 4 octobre 1891 portant règlement sur le service des places nous paraît décider avec raison (art. 158, *in fine*) qu'un individu qui sera trouvé franchissant les barrières établies sur le terrain militaire, escaladant les revêtements ou les talus des fortifications, sera traduit devant le tribunal de simple police. Il y aurait lieu, dans ce cas, d'appliquer l'article 471, 15° du Code pénal.

L'intitulé de la loi du 29 mars 1806 : *Loi qui prescrit des mesures pour la répression des délits commis dans les établissements militaires* a été fort mal rédigé ; le contenu de la loi ne répond pas à son titre.

(2) Si nous n'avions le texte formel de l'article 2 de la loi de 1806, on pourrait opposer à notre thèse cet article 171, *Cod. for*, par le raisonnement suivant : en matière forestière, quand c'est le ministère public qui exerce les poursuites, il doit se conformer à la règle ordinaire et faire juger les contraventions par les tribunaux de simple

846. — Nous ne saurions mieux faire, pour résumer et appuyer ce qui vient d'être dit sur l'interprétation de la loi si courte et si importante du 29 mars 1806, que de reproduire un arrêt-type (1) rendu le 12 juin 1891 par la Cour d'appel de Paris, chambre des appels de police correctionnelle (*Pand. fr.*, 1892.2.121) :

LA COUR,

En fait,

Considérant qu'il est constaté par un procès verbal faisant foi jusqu'à inscription de faux que le 1^{er} juin 1890, Ayral (Joseph), domestique au service de Vandaële, nourrisseur, a été trouvé dans le département de la Seine, faisant paître un troupeau de 28 vaches dans les fossés de la fortification du front 19-20 en dehors des terrains pour lesquels Vandaële s'est rendu adjudicataire des herbages ;

En droit,

Considérant que le fait ci-dessus spécifié constituerait, suivant les premiers juges, le délit rural de *garde à vue*, prévu et puni par l'article 28 de la loi des 28 septembre et 6 octobre 1791 ;

Mais considérant qu'en statuant de la sorte, les premiers juges ont méconnu la nature spéciale du terrain sur lequel l'infraction avait eu lieu ;

police (Dall., v^o *Régime forestier*, *Supp.*, n^o 201) ; or, en matière de domaine militaire, ce ne sont jamais les directeurs du génie, ce sont toujours les procureurs qui poursuivent ; dès lors, ne devraient-ils pas remettre les contraventions aux juges de paix ?

(1) Dix-sept autres arrêts tout semblables furent rendus le même jour, infirmant dix-huit jugements d'acquiescement prononcés en décembre 1890 par la 11^e Chambre du tribunal correctionnel de la Seine. Les juges de la 11^e Chambre avaient estimé qu'il y avait prescription en appliquant la loi du 6 octobre 1791 sur la police rurale qui éteint l'action publique par le délai d'un mois. La Cour d'appel, en démontrant que c'était non pas la loi du 6 octobre 1791, mais bien l'article 199 du Code forestier qui régissait cette matière, démontra du même coup que la prescription n'était pas acquise aux prévenus, puisque les actions en matière forestière ne se prescrivent que par trois mois (C. for., art. 185).

On voit de quelle importance est la détermination du texte pénal applicable, puisque les délais de prescription sont différents.

Qu'il ne s'agit pas, en effet, d'une propriété privée, mais bien du domaine militaire, dont les terrains des fortifications font partie aux termes de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1791 ;

Que ce domaine militaire est protégé, au point de vue de sa conservation, par des lois spéciales et notamment par l'article 1^{er} de la loi des 29 mars et 8 avril 1806, lequel dispose que « les lois « qui ont pour but la conservation des domaines nationaux, des « eaux et forêts, édifices et établissements publics, seront applica- « bles à la conservation des fortifications et de leurs dépendances, « et, en général, de tout ce qui constitue le domaine militaire de « l'Etat, dans les places de guerre et les garnisons de l'intérieur » ;

Que l'intention du législateur, d'après les travaux préparatoires de la loi de 1806 susvisée, était de mettre un terme aux abus dont le domaine militaire était l'objet en le protégeant d'une manière plus efficace que la propriété privée et en assurant au domaine militaire la même défense qu'aux domaines nationaux, aux eaux et forêts de l'Etat et aux édifices publics ;

QU'IL Y A LIEU, PAR CONSÉQUENT, DE RECHERCHER, CHAQUE FOIS QU'UNE INFRACTION EST COMMISE SUR LE DOMAINE MILITAIRE, DE QUELLE PÉNALITÉ CETTE INFRACTION SERAIT PASSIBLE, SI L'INFRACTION ATTEIGNAIT L'UNE DES BRANCHES DU DOMAINE ÉNUMÉRÉ DANS LA LOI DE 1806 ;

Considérant que, dans la cause, le prévenu Ayrat a fait paître son troupeau dans les fossés des fortifications ; que ce fait constitue une infraction à l'article 22 de la loi du 10 juillet 1791 qui interdit le pâturage des bestiaux sur le domaine militaire ;

Que cette infraction concerne incontestablement, parmi les branches du domaine spécifiées dans la loi de 1806, la branche des eaux et forêts ; que, sous l'empire de cette loi, ladite infraction eût été punissable en vertu de l'ordonnance sur les eaux et forêts, édictée en 1669, et de l'article 38 de la loi des 28 septembre et 6 octobre 1791 ; que ces deux articles ont été abrogés par l'article 218 du Code forestier et remplacés par l'article 199 du même Code, et que l'article 199 dont s'agit est ainsi devenu, au point de vue de la pénalité, la loi de la matière ;

Considérant que l'interdiction du pâturage dans le domaine militaire formulée par l'article 22 de la loi du 10 juillet 1791 a été reproduite par les articles 76 et 163 du décret du 30 octobre 1883 (1) sur le service des places de guerre qui enjoint à l'autorité militaire de faire exécuter cette prescription ;

(1) Articles 73 et 158 du décret du 4 octobre 1891 actuellement en vigueur.

Qu'il est vainement objecté dans le jugement frappé d'appel :

1° Que l'article susvisé de la loi du 10 juillet 1791 aurait été abrogé par le décret du 10 août 1853 ;

2° Que l'article 199 du Code forestier ne serait pas applicable dans l'espèce par la raison que la pénalité dans cet article serait déterminée par l'âge des bois et qu'il n'existe pas de bois à Paris dans les fossés des fortifications ;

Sur la première objection :

Considérant que le décret du 10 août 1853 vise, d'après son titre lui-même : « les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications » et ne s'occupe pas des autres modes de jouissance dont les terrains des fortifications sont susceptibles ;

Sur la deuxième objection :

Considérant que l'article 199 du Code forestier s'applique en vertu de principes qui ne sont plus contestés aujourd'hui, à tout terrain soumis au régime forestier, indépendamment des bois qui pourraient exister ou ne pas exister à la surface ;...

PAR CES MOTIFS,

Infirme le jugement frappé d'appel ;

Déclare Ayral coupable d'avoir, le 1^{er} juin 1890, dans le département de la Seine, fait paître un troupeau de 28 vaches dans les fossés de la fortification du front 19-20, délit prévu et puni par les articles 1^{er} de la loi des 29 mars-8 avril 1806, 22 de la loi du 10 juillet 1791, 76 et 163 du décret du 30 octobre 1883 et 199 du Code forestier ;

Par application de l'article 199 précité ;

Condamne Ayral à 28 amendes de 5 francs chacune ; le condamne en tous les dépens ;

Et considérant que les vaches appartenaient au sieur Vandaële, et qu'elles étaient sous la garde du sieur Ayral, alors à son service ;

Déclare Vandaële responsable de tous les dépens.

847. — Il semble que cet arrêt magistral ne laisse place à aucune difficulté (1). Quand un acte quelconque a été

(1) Dans un arrêt du 22 janvier 1889 (affaire Coucq et Sept-Fonds, D. P. 90.2 270), la Cour de Paris avait déjà jugé que l'article 199 du Code forestier est applicable, à l'exclusion de toute autre disposition pénale, au délit d'introduction de bestiaux sur des terrains

commis, qui viole l'intégrité du domaine militaire, le garde du génie de l'endroit (aujourd'hui, l'officier d'administration du service du génie) dresse procès-verbal contre le délinquant. Ce procès-verbal, affirmé et enregistré, est transmis par le directeur des fortifications au procureur de la République compétent (loi de 1806, art. 2 *in fine*). Le procureur doit en saisir immédiatement le tribunal correctionnel. Le rôle du tribunal est de rechercher, d'abord dans les lois spéciales au domaine militaire, puis, à défaut, dans les lois protectrices des diverses branches du domaine national, et, au besoin, dans le droit pénal commun, la sanction pénale applicable à l'espèce, et de la prononcer.

Bien entendu, quand la dégradation commise doit entraîner des travaux de réfection ou constitue un préjudice quelconque pour l'Etat, il convient que le préfet du département se porte partie civile au procès pénal.

848. Son application imparfaite. — Voilà qui paraît très simple. Néanmoins, ces principes n'ont pas toujours été exactement suivis dans la pratique, soit qu'on ne les connaisse pas, soit que la pratique, féconde en espèces, produise des situations qui ne cadrent pas aisément avec la théorie.

Ainsi, là où les délits de dépaissance des terrains militaires viennent à être poursuivis, il arrive généralement qu'une double erreur est commise : la première, par le procureur de la République, qui renvoie le prévenu devant le tribunal de simple police, oubliant la disposition formelle de la loi de 1806, article 2 ; la seconde, par le juge de paix qui, méconnaissant la qualité particulière du terrain sur lequel l'infraction a été commise, applique, suivant le cas,

dépendant de la fortification ; que l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur une telle contravention ; et qu'à cette contravention est applicable la prescription de trois mois édictée par l'article 185 du Code forestier.

l'article 475-10° ou l'article 475-15° du Code pénal au lieu de l'article 199 du Code forestier (1).

Un photographe construit une baraque en bois sur le terrain de la fortification. Il est traduit devant le conseil de préfecture (erreur de compétence) qui, du moins, trouve dans le répertoire des lois la disposition topique, à savoir, l'arrêt du Conseil du 27 février 1763 faisant défense aux particuliers de construire édifices et poser échoppes le long des routes (2).

(1) Jusqu'à une époque assez avancée du XIX^e siècle, on a vu, dans certaines places, le délit de dépaissance réprimé d'une façon abusive. Les militaires procédaient à l'arrestation des bestiaux et les mettaient en fourrière. Jusque-là, tout allait bien. Puis ils frappaient arbitrairement d'amende les propriétaires des animaux saisis et, l'amende une fois obtenue, s'en répartissaient le montant ; s'autorisant, pour ce faire, d'une circulaire du 1^{er} brumaire an IX (nous l'avons cherchée vainement). Le procureur du roi à Rocroy se plaignait de ces abus par une lettre adressée le 29 octobre 1839 au directeur des fortifications à Mézières. Il rappelait que nulle administration n'a le droit de se faire justice sans l'intervention des tribunaux ; au surplus, que les délits commis sur la fortification sont régis, quant à la poursuite et à l'encaissement des amendes, par les articles 25 et 27 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791. Parlant de la circulaire de l'an IX :

« Je vous prierai d'observer, monsieur le colonel, disait-il, que cette « circulaire donnée à une époque .. où le règne des lois n'était pas « encore assuré, dans le but d'ailleurs de décliner les droits de l'autorité judiciaire, n'a pu ni abroger ni modifier la loi, ni prévaloir « contre elle... »

Il paraît que la répression des contraventions aux règlements concernant les servitudes militaires donnait lieu également aux mêmes abus.

(2) C'était au tribunal de police correctionnelle de statuer.

Qu'on ne nous dise pas que l'infraction commise dans l'espèce, trouvant sa sanction dans une disposition pénale relative à la grande voirie, a été bien et dument portée devant les tribunaux administratifs seuls compétents en matière de grande voirie (loi du 29 floréal an X, 19 mai 1802). Car, si il est vrai que la loi de 1806 renvoie aux dispositions pénales protectrices des domaines nationaux, ce n'est point là un renvoi absolu et sans limite. La loi de 1806 réserve, au contraire, la question de compétence ; elle attribue la compétence aux tri-

Un individu fait un dépôt de décombres dans le fossé de la fortification, à Paris. Le ministre, saisi de l'affaire, informe le directeur des fortifications que l'infraction doit être poursuivie devant le tribunal correctionnel et que les textes applicables sont l'article 1^{er} de la loi de 1806, l'article 65 du décret du 24 décembre 1811 et l'article 257 du Code pénal. Néanmoins, le procureur impérial (le fait s'est passé en 1869) refuse de poursuivre et ne s'y résout que sur l'ordre formel du garde des sceaux, ministre de la justice. L'action publique se trouva éteinte par le décès de l'inculpé.

Ailleurs, les juges de paix, saisis de procès-verbaux pour dépôt d'immondices ou autres objets sur le terrain de la fortification, se déclarent incompétents.

Un fermier du camp d'Avor, dans les dépendances de la place de Bourges, se voit dresser procès-verbal pour élagage d'arbres sur le terrain militaire. Le procureur de la République requiert contre lui l'application des articles 194 et 196 du Code forestier. Le tribunal correctionnel, malgré la disposition de l'article 1^{er} de la loi de 1806 qu'il connaît et qu'il cite, déclare que ce serait détourner les articles sus-visés du Code forestier que de les appliquer dans l'espèce et qu'il n'est même pas possible d'appliquer au prévenu l'article 471-15^o du Code pénal, parce que c'est un contrat simple qui le lie à l'égard de l'administration de la guerre et non un règlement administratif (1). Sentence d'acquiescement du 31 décembre 1890.

bunaux correctionnels. Par conséquent, la loi de 1802, qui est une loi de compétence pour les contraventions de grande voirie, n'est pas applicable au domaine militaire, étant donné encore et surtout que les conseils de préfecture constituent une *juridiction exceptionnelle*.

(1) Ceci se ramène à dire que dès l'instant où quelqu'un est fermier d'un terrain militaire, il est libre d'y commettre toutes les dé-

849. — Pour nous résumer, disons que seuls les tribunaux ordinaires, à l'exclusion des tribunaux administratifs, sont compétents quant il s'agit d'assurer la conservation du domaine militaire ; et que, en matière pénale, c'est par voie de police correctionnelle que les infractions sont poursuivies (1).

2. — POLICE DU DOMAINE MILITAIRE

850. — Il est des actes interdits par les règlements militaires, qui pourtant ne portent aucune atteinte à l'intégrité du domaine, qui n'intéressent pas immédiatement sa conservation. Ainsi, le règlement du 4 octobre 1891 sur le « service dans les places de guerre et les villes ouvertes » décide (art. 153) que seuls les officiers et les agents militaires peuvent parcourir tous les terrains des fortifications. Supposons qu'un individu soit rencontré sur une partie de la fortification interdite au public, ou bien qu'il ait franchi la clôture d'un champ de manœuvre, escaladé un talus (art. 158) sans avoir commis aucune dégradation, sera-t-il logique de le poursuivre correctionnellement en vertu de la loi du 29 mars 1806 ? Non, car cette loi est relative à la conservation du domaine militaire qui, par hypothèse, n'est pas dégradé dans ces circonstances. Il y aura lieu, semble-t-il, de poursuivre les contraventions de cette nature en vertu de l'article 471-15° du Code pénal.

prédations sans pouvoir être poursuivi au titre pénal. Il est regrettable que l'administration n'ait pas interjeté appel d'une pareille décision.

(1) Au contraire, quand il s'agit, non plus d'assurer la conservation du domaine militaire, mais de défendre à des actions intentées par les particuliers en réparation des dommages à eux causés par le voisinage de ce domaine (par exemple, du fait de l'éboulement d'un talus ou du renversement d'un mur), ce sont les tribunaux administratifs qui sont compétents en vertu de la loi du 28 pluviôse,

3. — POLICE DES ZONES DE SERVITUDES

851. — En abordant cette question de la police des servitudes militaires, nous quittons la propriété militaire, nous en sortons. Sans doute, les servitudes sont pour ainsi dire une extension d'une propriété sur le terrain d'autrui ; néanmoins, il y a cette différence profonde entre la propriété et les servitudes actives qui lui sont attachées, que la propriété confère un droit de jouissance presque absolu et que la servitude active ne donne qu'un droit tout à fait limité et soigneusement déterminé sur le bien d'autrui. Nous croirions faire injure à nos lecteurs en insistant davantage sur ce point. Si nous avons cru devoir le préciser, c'est parce qu'il nous a semblé que parfois, quand il s'agissait de réprimer une infraction intéressant le domaine militaire, on ne se préoccupait pas assez de distinguer tout d'abord s'il y avait atteinte au domaine militaire lui-même, c'est-à-dire aux fonds et bâtiments de la guerre, contravention commise sur le domaine militaire lui-même, ou bien, au contraire, contravention aux lois et règlements concernant les servitudes. On paraît croire que toutes les infractions sont les mêmes, qu'elles soient commises à l'intérieur de la zone de la fortification ou d'un terrain militaire ou à l'intérieur d'une zone de servitudes. Cependant, rien n'est plus différent que les deux situations. Nous venons de voir, en ce qui concerne les infractions commises au détriment des propriétés militaires de toute sorte, où il fallait chercher les sanctions qu'elles comportent et quelle juridiction (tribunal correctionnel) était compétente pour appliquer ces sanctions. Nous avons vu aussi que les simples contraventions de police commises sur le

an VIII, article 4. Mais cette attribution de la compétence se rattachant à la question de l'exécution des travaux publics, nous n'avons pas à la traiter ici : elle est en dehors de notre sujet.

domaine militaire étaient poursuivies en vertu du droit commun (texte de l'art. 471, 15^e, C. pén. ; infractions à un règlement *légalement* fait).

852. — Quand il s'agit des infractions aux règlements des servitudes, les deux questions de compétence et de pénalité sont vite résolues. La loi du 17 juillet 1819 *relative aux servitudes imposées à la propriété pour la défense de l'Etat* contient, en effet, la disposition suivante :

ART. 11. — Les contraventions à la présente loi seront constatées par les procès verbaux des gardes des fortifications et réprimées conformément à la loi du 19 mai 1802 (29 floréal an X) relative aux contraventions en matière de grande voirie.

Or, la loi du 19 mai 1802, statuant sur la compétence, décide (art. 1^{er}) que

les contraventions en matière de grande voirie seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative (1).

853. — Avant 1819, les contraventions en matière de servitudes n'étaient pas dépourvues de sanction, mais elles n'en entraînaient d'autre que celle qui est la plus difficile à faire exécuter, à savoir, la démolition des constructions indûment entreprises.

(1) La disposition que nous venons de citer est d'ailleurs la plus importante qui ait été empruntée, pour la police des servitudes, à la loi de 1802. Les contraventions en matière de grande voirie et les contraventions relatives aux servitudes militaires se ressemblent surtout par un point, à savoir, la juridiction répressive compétente : les autres ressemblances sont des conséquences de celle-ci ; mais ces deux catégories de contraventions diffèrent profondément l'une de l'autre, sur le point que nous allons voir. Les contraventions de grande voirie sont souvent commises par les particuliers sur le domaine de l'Etat (anticipations, dépôts de fumiers, etc., loi de 1802, art. 1) et non sur leur propre terrain, tandis que les contraventions aux servitudes militaires sont, par définition, commises par des propriétaires sur leurs propres terrains asservis auxdites servitudes.

Par l'ordonnance du 16 juillet 1670, le roi défendait d'édifier aucunes maisons dans les faubourgs des places de guerre

à peine de désobéissance et de souffrir la démolition et rase-ment desdites maisons...

Cette disposition fut reproduite par les ordonnances postérieures, notamment par celle du 9 décembre 1713.

La loi du 10 juillet 1791 disait de même en l'article 30 relatif à la prohibition des constructions en maçonneries :

En cas de contravention, ces ouvrages seront démolis aux frais des propriétaires contrevenants.

Le règlement du 22 germinal an IV, à propos des dépôts de décombres effectués sans autorisation préalable de l'autorité militaire, décide que

en cas de contravention, lesdits décombres ou autres objets seront transportés, aux frais du propriétaire, dans les lieux indiqués par le chef du génie.

Citons encore le décret du 24 décembre 1811 :

ART. 73. — Lorsqu'en vertu de l'article 28 du titre V de l'ordonnance de 1676, de l'article 30, titre I^{er}, de la loi du 10 juillet 1791, et de notre décret du 9 décembre 1811, *notre ministre de la guerre aura ordonné* la démolition des constructions, le comblement des fouilles, ou l'enlèvement des dépôts faits dans le rayon d'attaque, au préjudice de la défense et en contravention aux lois le commandant d'armes prendra sur-le-champ les mesures nécessaires pour l'exécution desdits ordres et la protégera par tous les moyens qui sont en son pouvoir.

854. — Que l'on fasse attention à l'expression ci-dessus : *lorsque notre ministre de la guerre aura ordonné*. Sciemment, le législateur de 1819 paraît retirer ce droit au

ministre pour l'attribuer aux tribunaux (1). La loi de 1791, est-il dit dans les travaux parlementaires de 1819,

n'a pas réglé le mode à suivre pour constater et réprimer les contraventions : elle se borne à ordonner la démolition, aux frais des contrevenants, des constructions nouvelles entreprises à moins de 250 toises des places.

Les articles 11, 12, 13 et 14 du projet déterminent, pour atteindre ce but, un mode entièrement conforme à celui qui est légalement prescrit pour la répression des contraventions en matière de grande voirie.

Le droit d'ordonner les démolitions appartiendra désormais au conseil de préfecture (*Mon.* du 18 avril 1819, p. 461, 3^e col.).

Et ailleurs :

Si l'intention du gouvernement n'eût été que de remettre en vigueur la loi du 10 juillet 1791, il eût suffi d'abroger le décret du 9 décembre 1811 ; mais le gouvernement royal, comme pour dédommager les propriétaires des injustes rigueurs de ce décret, veut les placer sous l'empire d'une loi plus douce encore que celle du 10 juillet 1791. Jusqu'ici tous les délits relatifs à la conservation des fortifications et des terrains militaires (2) étaient jugés en premier et dernier ressort par l'autorité militaire qui, par sa nature, est toujours un peu tranchante. Le gouvernement *renonce* (3)

(1) Il serait peut-être plus exact de dire, malgré la clarté des travaux préparatoires, que la loi a attribué ce droit aux tribunaux sans vouloir le retirer au ministre. Sans doute, normalement, c'est comme conséquence d'une condamnation que la démolition est prononcée. Mais l'intérêt public est en jeu et l'administration active aurait le droit de faire démolir *de plano*, comme en matière de grande voirie. Il y a dualité d'autorités pouvant prescrire la démolition.

(2) L'orateur expose un projet de loi relatif aux servitudes militaires et non à la *conservation des fortifications et des terrains militaires*. Mais il est probable qu'il considérait la police des fortifications comme englobant celle des servitudes, et les contraventions aux servitudes comme une variété des délits commis sur le terrain de l'Etat. C'est pourquoi sans doute il ne désigne pas expressément les contraventions aux servitudes qui pourtant faisaient l'objet de son discours et du projet de loi.

(3) Il n'en a pas le droit, sinon en fait seulement.

à cette prérogative (1) et vous applaudirez sans doute à cette généreuse concession. Le gouvernement a préféré de faire intervenir les autorités locales et d'assimiler les cas aux lois de grande voirie. Il a pensé que l'arbitrage des conseils de préfecture serait plus agréable aux administrés et qu'ainsi la justice serait plus prompte et plus sûre (*Mon.* du 11 mai 1819, p. 588, 1^{re} col.).

855. — Cette question de compétence était la plus importante et la plus intéressante qu'il y eût à examiner ici. La procédure à fins de répression des contraventions aux servitudes militaires est contenue dans les articles 11, 12, 13 et 14 de la loi de 1819 et les articles 40 à 49 du décret du 10 août 1853 (articles 31 à 43 de l'ordonnance abrogée du 1^{er} août 1821). Elle se résume dans les points suivants :

la constatation des contraventions est faite par les gardes du génie (2) dûment assermentés, agissant comme officiers de police judiciaire ;

(4) On peut admettre qu'avant 1819 le ministre de la guerre eût le droit d'ordonner la démolition des ouvrages faits en contravention aux servitudes et qu'en acceptant la loi nouvelle, il renonçait à une prérogative.

Mais, en ce qui concerne les délits commis au préjudice des terrains de l'Etat, s'il y avait, par un abus regrettable (p. 724, note 1), prérogative de fait, il n'y avait jamais eu prérogative de droit. L'article 25 de la loi de 1791 dispose que les dégradations faites aux fortifications et à leurs dépendances.

« seront dénoncées par les agents militaires aux officiers chargés « de la police, lesquels seront tenus de faire droit, suivant les circonstances et les caractères du délit.

(2) On voudra bien remarquer que les agents verbalisateurs sont les mêmes quand il s'agit des infractions commises sur le domaine militaire (loi de 1806, art. 2). Les portiers-consignes, aujourd'hui adjutants d'administration du génie, ont reçu le pouvoir de verbaliser (décret du 4 juin 1898). Le même pouvoir avait été donné aux gardiens de batterie par la loi du 21 mai 1858.

En 1907, des individus furent pris en flagrant délit de pêche, dans les fossés de la fortification de Dunkerque, par les gendarmes, qui verbalisèrent contre eux. Le ministre de la guerre déclara à cette occasion que les seuls agents capables de dresser procès-verbal étaient les officiers d'administration du service du génie (et les adjutants

notification est faite de ces procès-verbaux aux contrevenants, avec sommation de rétablir l'ancien état des lieux dans un certain délai ;

de deux choses l'une : ou les contrevenants ne remettent pas les lieux en l'état ; ou même ils persistent dans leur infraction ;

dans l'un comme dans l'autre cas, le directeur des fortifications transmet le procès-verbal au préfet du département qui en saisit le conseil de préfecture ; mais, dans le deuxième cas, le préfet doit rassembler d'urgence le conseil de préfecture qui, sans attendre le jugement définitif, ordonne la suspension des travaux. Le préfet est chargé d'assurer par tous les moyens de droit l'exécution de ce premier arrêté ;

quant à l'arrêté définitif, il condamne le contrevenant non seulement au rétablissement des lieux en l'état, mais aux amendes prévues en matière de grande voirie (V. spécialement la loi des 23-30 mars 1842) ;

à défaut d'exécution spontanée de la part du contrevenant, les travaux nécessaires sont exécutés par le service du génie de la même manière que les travaux ordinaires de fortification ; le compte des dépenses est ensuite transmis au préfet qui en fait poursuivre le recouvrement par les soins de l'administration de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre ;

le recouvrement forcé des amendes s'opère de la même manière, par les agents du ministère des finances.

856. — Le décret du 10 août 1853 énonça que les poursuites, en matière de contraventions aux servitudes militaires, seraient intentées non seulement contre les propriétaires, mais, le cas échéant, contre les architectes, entrepre-

d'administration, cela va de soi). Cette opinion est discutable : les gendarmes ne sont-ils pas agents verbalisateurs généraux ?

neurs, maîtres maçons ou ouvriers (art. 41, 48 et 49). C'est d'ailleurs le droit commun de la grande voirie.

En outre, ce décret décida (art. 42) que les décisions des conseils de préfecture relatives aux suspensions des travaux indûment entrepris s'exécuteraient directement à la diligence de l'autorité militaire, comme les jugements définitifs, et non plus à la diligence du préfet. Cette innovation était capitale, puisqu'elle mettait entre les mains du service du génie le moyen d'arrêter net toute contravention. Le ministre de la guerre, en signalant ce changement à ses subordonnés, disait (Circ. du 27 août 1853, *in fine*) :

Je ne saurais trop insister sur ce principe que j'ai eu maintes fois l'occasion de vous rappeler, à savoir que, surtout en matière de servitudes défensives, mieux vaut prévenir que réprimer. Je vous invite donc à recommander une vigilance incessante à MM. les chefs du génie, officiers et gardes, en ce qui touche les servitudes et, dès qu'une contravention vous sera signalée, à employer sur-le-champ, pour l'arrêter, tous les moyens que le nouveau règlement met à votre disposition.

4. — POLICE DES TRAVAUX MIXTES

857. — Après avoir étudié la répression des contraventions aux servitudes défensives, quand on lit le chapitre VIII du décret du 16 août 1853 relatif à la répression des contraventions en matière de travaux mixtes, on croirait volontiers qu'il y a identité des deux procédures. Elles sont en effet calquées, pour ainsi dire, l'une sur l'autre. Toutefois, on peut relever entre elles quelques différences qui les distinguent.

858. — 1° *Tous les contrevenants ne sont pas poursuivis.* — Le contrevenant peut être le préfet, s'il s'agit de travaux départementaux, le ministre compétent, s'il s'agit de travaux faits au compte de l'Etat. Or, comment le préfet, chargé de transmettre au conseil de préfecture les procès-

verbaux de contravention, se poursuivrait-il lui-même devant un tribunal dont il est, d'ailleurs, le président de droit? Comme le disait le rapporteur de la loi du 7 avril 1851 à l'Assemblée nationale :

Quand un préfet a ordonné l'exécution d'une route ou d'un chemin vicinal, ou bien qu'il a toléré cette exécution, vous devez penser qu'il est fort difficile d'avoir recours à ce préfet pour lui demander de se faire condamner par son conseil de préfecture (*Mon.*, mars 1851, p. 892, 1^{re} col.).

Comment pourrait-il traduire devant ce même tribunal ses supérieurs hiérarchiques, les ministres? Le décret du 16 août 1853 a prévu ces difficultés et en donne la solution suivante (art. 32) :

... Dans le cas où il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'Etat ou des départements, et où le fait constaté par le procès-verbal résulterait d'ordres donnés par un fonctionnaire ou agent du gouvernement, le procès-verbal est communiqué à ce fonctionnaire et transmis aux ministres compétents, qui en font, d'urgence, le renvoi à la commission mixte, laquelle examine l'affaire suivant les formes prescrites par le présent règlement.

Jusqu'à la décision à intervenir, les travaux demeurent suspendus.

Par conséquent, il n'y aura pas d'instance ; mais il y aura procès-verbal, afin d'obtenir d'abord la suspension des travaux, puis l'examen de l'ouvrage par la commission mixte qui décidera si l'intérêt de la défense exige la discontinuation définitive de l'entreprise.

Conséquemment aussi, en matière de travaux mixtes, les instances répressives ne pourront être suivies, sans parler des particuliers, que contre les représentants d'établissements publics autres que l'Etat et les départements : contre les maires, par exemple (C. E, 11 décembre 1896, Lemaire, *Leb.*, p. 836), les présidents des commissions administratives des hospices, etc.

859. — 2° *Pas d'amende.* — La seconde particularité de la répression des contraventions des travaux mixtes, c'est qu'elle ne paraît pas entraîner de condamnations à amendes. Il en est autrement des contraventions aux servitudes défensives autour des places fortes. La loi du 17 juillet 1819 dit formellement :

ART. 13. — Outre la démolition de l'œuvre nouvelle, aux frais des contrevenants, ils encourront, selon les cas, les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie.

860. — 3° *Délai plus court.* — Enfin, il est à remarquer qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 7 avril 1851, les actions pour contraventions de travaux mixtes

ne pourront être exercées après l'expiration de l'année qui suivra la date du procès-verbal de réception des travaux. Ce délai passé, elles seront éteintes.

Au contraire, s'il s'agit des servitudes défensives autour des places fortes, l'action publique, en ce qui concerne la peine de l'amende, est bien prescrite après une année révolue à compter du jour auquel la contravention a été commise ; mais, suivant le droit commun de la grande voirie constaté par l'article 49 du décret du 10 août 1853,

L'action principale, à l'effet de faire prononcer la démolition des travaux indûment entrepris, est imprescriptible dans l'intérêt toujours subsistant de la défense de l'Etat.

861. — En résumé, la répression est plus douce quand il s'agit de travaux d'intérêt public exécutés illégalement par des établissements publics que quand il s'agit de travaux privés exécutés, illégalement aussi, par des personnes privées sur leurs propriétés. Un maire ou un préfet sont excusables jusqu'à un certain point de contrevenir aux règlements des travaux mixtes, car ce n'est pas leur intérêt

particulier qu'ils recherchent, c'est l'intérêt général de leurs administrés, dont ils veulent être, à tort, du reste, les seuls juges. Mais le cas du propriétaire zonier qui, à la faveur de ruses savantes, déjoue la surveillance de l'autorité militaire et parvient à édifier quelque construction prohibée, est beaucoup moins intéressant.

En outre, les contraventions commises autour des places fortes, qui, si elles étaient excusées, annihileraient peu à peu des ouvrages construits à grands frais sur le budget de la nation, ont peut-être quelque chose de plus criant que les contraventions commises dans la zone frontière, parce que les entraves apportées à la défense par ces dernières infractions n'apparaissent aussi clairement ni aux délinquants ni à leurs administrés.

C'est peut-être un peu pour ces motifs que, d'une part, il n'y a pas d'amendes (1) en matière de contraventions de travaux mixtes et que, d'autre part, la prescription annale éteint toute espèce d'actions en justice, même celles qui se baseraient sur l'intérêt permanent de la défense. Quant à la première dérogation au droit commun (exposée au n° 858), qui consiste à ne pas poursuivre certains contrevenants, elle tient à une impossibilité pratique, en ce qui concerne la poursuite des ministres, et elle est due, en ce qui concerne la poursuite des préfets, à notre organisation judiciaire et administrative qui investit ces hauts fonctionnaires à la fois d'un rôle d'administrateur et d'un rôle de juge (2).

862. Des moyens pris pour empêcher les contraventions en matière de travaux mixtes. — Du reste, les ins-

(1) Surtout, qui les paierait ? Les administrés, qui n'y sont pour rien.

(2) En fait, c'est le vice-président du conseil de préfecture qui préside le conseil. Mais en droit, c'est le préfet qui en est resté le président.

tances sont vraisemblablement très rares. L'arrêt susvisé du Conseil d'Etat (n° 858) est le seul qui figure au mot *zone frontière* de la 5^e table décennale (1895-1904) du recueil des arrêts du Conseil d'Etat. En matière de travaux mixtes beaucoup plus encore qu'en matière de servitudes défensives, il est facile de prévenir le mal et presque impossible de le réprimer ; car c'est un mal tout à fait relatif, c'est un ouvrage qui gêne seulement la défense et d'une façon qui n'apparaît pas aux yeux de tous, tandis que ses avantages immédiats sont vivement ressentis et à l'abri de toute contestation. Aussi, lors de la discussion de la loi du 7 avril 1851, le rapporteur insista vivement pour obtenir l'adoption de deux mesures destinées à prévenir la dure nécessité d'une répression, ou, tout au moins, si la répression devenait nécessaire, à en faciliter l'exercice.

863. — 1^o *En approuvant des travaux simplement projetés.* — La première des mesures préventives préconisées, c'était que l'on soumit à la commission mixte, non pas des travaux déjà commencés, mais, longtemps à l'avance, des travaux simplement projetés. Le rapporteur disait :

Un autre résultat que nous obtiendrons par le règlement d'administration publique, c'est qu'au lieu de demander des autorisations pour des constructions qui se font, on nous demande des autorisations pour des travaux projetés. Qu'arrive-t-il le plus souvent ? On veut faire un chemin, on le commence ; on se garde bien d'en avertir l'autorité militaire ; puis, quand il est commencé, l'autorité militaire arrive pour constater une contravention. Alors, il faut suspendre le chemin et voilà des populations irritées.

Nous demandons qu'on nous donne à l'avance le tracé de la communication qu'on veut établir. On sait bien ce qu'on veut faire d'ici à dix ans ; on nous donnera communication des projets. Il y a d'excellentes cartes départementales : qu'on se donne la peine de nous dire : dans deux, trois ou quatre ans, nous voulons faire tel chemin, telle route.

Quand on nous aura communiqué le projet, nous le soumet-

trons à la commission mixte, puis nous le renverrons aux autorités civiles, aux préfets, nous dirons : on peut exécuter ce chemin, ou : on ne le peut pas. Ainsi, nous n'aurons plus l'inconvénient de la répression.

Ceci est d'autant plus important que, généralement, ce n'est pas sur les communications qu'on n'est pas d'accord, mais bien sur le tracé.

Le département de la guerre ne dit pas : on ne peut pas faire ici un chemin ; il dit : donnez-lui telle ou telle direction, faites-le passer par tel défilé de manière qu'on puisse le défendre ou le couper facilement. C'est ainsi que, quand on s'entend avec nous, on est le plus souvent d'accord et que vous voyez si peu de refus : en vingt ans, cent quarante ; ce n'est rien quand il s'agit de la défense nationale.

Voilà pourquoi nous avons le plus grand espoir dans ces deux modifications ; efficacité dans la répression (1) et puis autorisation donnée par avance sur des projets et non sur des travaux en cours d'exécution. On délibère dans des conseils d'arrondissement, dans des conseils généraux, on décide qu'une communication sera établie, on ne prend pas même la peine de nous en prévenir, nous ne le savons que quand l'exécution est commencée... (*Mon.* du 26 mars 1851, p. 882, 3^e col.).

Nous avons vu ci-dessus (n° 814) que les règlements d'administration publique s'étaient efforcés en effet d'organiser l'examen des travaux préalablement à leur construction.

864. — 1^o *En suspendant les travaux dont l'exécution commence.* — Mais si cet examen préalable n'a pas eu lieu et que la répression devienne nécessaire, au moins faut-il qu'elle soit efficace, c'est-à-dire que l'autorité militaire ait à sa disposition le moyen légal de suspendre, au besoin par la force, les travaux qui commencent :

Messieurs, disait le rapporteur, tout l'avenir de la loi qui est en discussion repose sur la modification que je demande pour l'article 7. Si vous n'accordez pas cette modification, je déclare

(1) Par la suspension des travaux à peine commencés (ci-après, n° 864).

que la loi restera impuissante, que nous retomberons dans tous les inconvénients que nous avons ; je dirai même qu'à un certain point de vue, elle serait barbare. Si vous admettez la modification, vous atteindrez le but que vous vous proposez, c'est-à-dire que la loi sera exécutée

Veuillez vous reporter à l'article 8... Vous dites dans l'article 8 : quand le chemin aura été fait en contravention à la loi, que la contravention aura été constatée par des procès-verbaux, que le conseil de préfecture aura ordonné la démolition des travaux faits, l'autorité militaire sera chargée de démolir les travaux.

Eh bien ! nous demandons que ce pouvoir que vous nous donnez pour démolir des travaux exécutés, vous nous le donniez pour arrêter les travaux qui commencent. Si vous ne nous donnez pas cette autorisation, les travaux s'exécuteront et, quand ils seront faits, il ne sera plus possible de venir détruire la route qui sera achevée....

... Alors qu'arrive-t-il ? Je vous cite un exemple entre cent. Voici un jugement du Conseil de préfecture rendu dans la Meurthe :

Un chemin interdit a été entrepris. On n'a pas prévenu l'autorité militaire ; on ne le fait presque jamais. Elle a appris par la rumeur publique que ce chemin se construisait. C'était au commencement de 1849. On a envoyé sans retard un garde du génie qui a dressé procès-verbal. Ce procès verbal a été transmis au Conseil de préfecture. Il fallait deux ans pour faire ce chemin, il fallait les campagnes 1849 et 1850. Tous nos efforts pour empêcher la construction de ce chemin sont restés impuissants. Quand le chemin a été terminé, oh ! alors, nous avons eu le jugement de condamnation.

Le voici : ces sortes de jugements sont tous conçus dans la même forme :

Considérant que si l'action publique est « éteinte quant à l'action », il n'en est pas de même de l'action civile qui devait recevoir son effet par la destruction des travaux indûment entrepris, « si elle était réclamée et si le génie militaire ne reconnaissait pas l'impossibilité d'exécuter une mesure aussi sévère qui soulèverait le mécontentement des populations intéressées ».

On nous dit : oui, c'est vrai, nous avons fait le chemin en contravention, le chemin doit être détruit ; mais gardez-vous de le détruire, vous soulèveriez les populations...

.

Vous voyez que, si vous ne nous autorisez pas à arrêter les constructions, votre loi reste sans effet. C'est une sorte de dérision, si vous nous laissez impuissants devant un chemin qui se commence.

Cette question a d'autant plus d'importance qu'elle va se reproduire dans la discussion de la loi qui concerne les servitudes autour des places fortes (1). Là se passe un abus que j'appelle un scandale. Quand le propriétaire est riche, il se moque de nous. Il construit malgré nous, il prend un avocat exercé, un avocat retors et il nous défie devant le conseil de préfecture et devant le Conseil d'Etat...

Je demande d'ajouter à cet article : « et l'autorité militaire resterait chargée d'assurer cette suspension » ; c'est à-dire, que nous nous en rapportons tout à fait au conseil de préfecture. On lui dénonce une infraction ; il délibère, il examine, il vérifie les procès-verbaux du garde, il reconnaît les infractions et dit : « Les travaux doivent être suspendus. » Mais, si on ne les suspend pas, nous demandons que nous soyons chargés de poursuivre la suspension des travaux ; de sorte que, s'ils sont continués, l'autorité militaire puisse venir d'office les arrêter.

Toute la loi est dans cette addition. Si vous nous la refusez, nous n'aurons rien fait ; si vous la faites, la loi sera juste, équitable et respectée (*Mon.*, mars 1851, p. 892, 1^{re} col.).

Ce discours véhément et plein de sens pratique fut couronné de succès ; il détermina le vote du 2^e alinéa de l'article 7, ainsi conçu :

... Si... les contrevenants poursuivent leur infraction, le conseil de préfecture ordonnera sur-le-champ la suspension des travaux et l'autorité militaire sera chargée d'assurer cette suspension.

8 5. Résumé du chapitre.— L'idée principale que nous avons essayé de mettre en relief est la suivante : autre

(1) C'est inexact. Car la loi de 1819 (art. 12, 2^e alin.) disait, bien avant 1851, que

« si les contrevenants poursuivaient leur infraction, le conseil de préfecture ordonnerait sur-le-champ la suspension des travaux ».

chose est la conservation et la police du domaine militaire, autre chose est la police des servitudes. Les textes légaux ne sont pas les mêmes, les tribunaux répressifs compétents ne sont pas les mêmes. S'il s'agit de la conservation de propriétés militaires quelconques (fortifications ou casernements), la loi de la matière est celle du 29 mars 1806 qui correctionnalise toutes les infractions et permet d'invoquer pour la protection du domaine militaire toutes les lois édictées pour la protection des autres branches du domaine national. S'il s'agit simplement de la police du domaine militaire, on rentre dans le droit commun par l'application de l'article 471, 15°, du Code pénal et la compétence des tribunaux de simple police. Enfin, s'il s'agit de la police des servitudes, il faut distinguer à certains égards entre les servitudes établies autour des places fortes et les servitudes de la zone frontière (ou des travaux mixtes) : les premières sont régies par la loi de 1819 et le décret du 10 août 1853, les secondes par la loi du 7 avril 1851 et le décret du 16 août 1853. Pour les unes comme pour les autres, c'est la juridiction administrative qui doit être saisie des procès-verbaux de contravention.

Ces idées générales suffiront à guider les intéressés et leur permettront de procurer l'application exacte des lois et règlements dans la pratique : avant tout, se rendre compte si l'infraction a été commise sur un terrain militaire ; si oui, voir s'il y a atteinte à l'intégrité du domaine ou contravention simple ; si l'infraction a été commise en dehors des propriétés militaires, il n'y a pas de difficulté.

CHAPITRE III

DES CONCESSIONS DE JOUISSANCE PRIVATIVE ACCORDÉES SUR LE DOMAINE MILITAIRE.

866. L'ancien régime. — Les terrains militaires non bâtis donnent spontanément un produit, qui est l'herbe croissant naturellement. Il convient que cette herbe, qui pousse dans les fossés et sur les glacis des fortifications, dans les champs de manœuvres, soit coupée de temps en temps pour laisser apparaître les formes défensives des remparts, ou permettre à la troupe d'effectuer aisément ses exercices.

Avant la Révolution, les herbes des fortifications constituaient un profit pour les états-majors des places. L'ordonnance du 16 juillet 1670 édictait déjà des mesures pour la récolte qui en devait être faite :

Trouve bon Sa Majesté que l'herbe qui croitra sur les dits ouvrages et dans les fossés et chemins couverts soit coupée deux fois chaque année au temps qu'il conviendra, et ce, par le moyen d'échelles aux endroits où la main ne pourra pas facilement atteindre ; sans que ceux qui seront employez à la couper puissent marcher sur les gazons ni faire botteler ladite herbe sur le lieu et à mesure qu'elle sera coupée, mais bien l'enlever toute à la fois...

Ces dispositions minutieuses furent reproduites par les ordonnances postérieures. C'est celle du 30 juillet 1693 qui nous révèle la première attribution gratuite des herbes croissant dans les ouvrages fortifiés :

.... Comme Sa Majesté ne veut point oster à ceux des officiers majors qui sont en possession de recueillir les herbes qui croissent sur lesdites fortifications, le profit qu'ils en peuvent tirer, Elle veut bien permettre qu'on les fauche deux fois par an au temps qu'il conviendra, et que l'on se serve à cette fin d'échelles aux endroits où la main ne pourrait atteindre autrement, à condition que ceux qui y seront employez ne marcheront point sur les gazons et que les herbes ne seront point botelées sur le lieu et à mesure qu'elles seront fauchées, mais bien qu'elles seront enlevées toutes à la fois, à la charge aussi que ceux auxquels Elle permet de faire couper les bonnes herbes seront obligez de faire aussi et dans le même temps couper toutes les mauvaises.

.

867. — Il est à croire que la vente des herbes était d'un assez bon rapport, car le roi jugea bon, dans l'ordonnance de 1750 « concernant les gouverneurs et lieutenants généraux des provinces, les gouverneurs et états-majors des places et le service dans lesdites places », d'édicter une répartition officielle de ce revenu entre les ayants droit :

Des émoluments des états-majors des places.

ART. 665. — Sa Majesté ayant bien voulu accorder aux Officiers des états-majors de ses places la jouissance des herbes qui y croissent dans les ouvrages, son intention est que le partage en soit réglé entre eux comme il suit, à moins qu'il n'ait été réglé autrement par des décisions particulières en considération des singularités qui se trouvent dans la construction de certaines places.

ART. 666. — Le gouverneur aura les herbes des remparts du corps de la place, des bastions et autres ouvrages qui y sont attachés ainsi que des fossés qui les environnent.

ART. 667. — Les herbes des demi-lunes, ravelins, contre-gardes et tous autres ouvrages détachés du corps de la place, de leurs fossés et des chemins couverts appartiendront au lieutenant du roi.

ART. 668. — Les majors et aide-majors jouiront de celles des glacis et des avant-fossés, lorsqu'il y aura de doubles glacis.

Le major aura les deux tiers et l'aide-major l'autre tiers ; et

lorsqu'il y aura plusieurs aide-majors, la même proportion sera observée de manière que le major ait toujours le double d'un aide-major.

La pêche dans les fossés remplis d'eau appartiendra aux mêmes officiers qui y jouiroient du produit des herbes, s'ils étoient à sec.

Ainsi donc, jusqu'à la Révolution, il n'y a pas d'affermages du domaine militaire, il y a simplement vente, deux fois par an, au profit des états-majors des places, des herbes qui croissent naturellement sur les ouvrages. Rien qui ressemble à une récolte ordinaire, puisqu'il y a enlèvement des herbes aussitôt après leur fauchaison et qu'il est interdit de les botteier sur place.

Avant la Révolution, il n'est pas question non plus de location de bâtiments militaires, car à cette époque, comme nous l'avons vu, c'étaient les villes et communautés qui supportaient les charges du casernement. Si donc quelque local affecté à l'armée devenait disponible, il appartenait à la ville, propriétaire, d'en disposer à son gré.

868 La Révolution : la loi de 1791. — La loi du 10 juillet 1791 a consacré les articles 22, 23, 24, 26 et 27 du titre 1^{er} à la question des affermages des terrains des fortifications. Ces textes peu considérables, mais précis, sont maintenant encore la seule loi de la matière. Ils contiennent en résumé les innovations suivantes :

désormais, les herbages de la fortification n'appartiennent plus aux états-majors des places (1) ; ils doivent être affermés au profit du Trésor ;

c'est le ministre de la guerre, conservateur du domaine militaire, qui détermine les terrains susceptibles d'être cultivés et les fossés susceptibles d'être pêchés (art. 23) ;

(1) Loi du 10 juillet 1791, tit. III, art. 59 :

« Tous les émoluments accordés par les anciennes ordonnances militaires aux officiers, de quelques grades et armes qu'ils puissent être, sont et demeureront supprimés. »

à moins d'une autorisation spéciale du ministre de la guerre, les terrains en question ne peuvent être cultivés qu'en nature d'herbages ; le labour et le pacage sont interdits en principe (art. 22) ;

l'affermage est donné à l'adjudication de la même manière que les travaux militaires (art. 23) ; la loi ne prévoit aucun cas d'affermage amiable ;

les fermiers sont rendus responsables de toutes les dégradations provenant de leur faute ou de la faute de leurs agents. Par une juste réciprocité, si l'administration de la guerre diminue le rendement des propriétés affermées, par suite d'installations de chantiers ou de dépôts quelconques de matériaux, les fermiers auront droit à une indemnité qui sera estimée par experts et qui leur sera attribuée au moyen d'une déduction égale sur le montant des fermages (art. 24 et 26) ;

enfin tous les produits des terrains militaires affermés seront perçus par les corps administratifs et versés au trésor public, ainsi que ce sera réglé par les lois concernant l'organisation des finances (art. 27).

869. — Le règlement du 22 germinal an IV du Directoire exécutif, « concernant la garde et la conservation des places de guerre » rappela entre autres choses en son article 28 l'interdiction du labour des terrains dépendant des fortifications, à peine de nullité du bail et de la confiscation de la récolte, à moins d'une autorisation particulière du ministre de la guerre. Il y était dit également que cet article devait être inséré en entier dans les clauses des baux à faire à l'avenir et s'appliquerait même aux baux courants qui ne seraient pas revêtus de l'approbation spéciale du ministre de la guerre.

Quatre circulaires énumérées à l'article 32 du règlement du 15 fructidor an IX firent connaître l'interprétation qu'il

convenait de donner aux dispositions susvisées de la loi de 1791, pour leur application.

870. Le règlement du 15 fructidor an IX. — Les documents réglementaires présentement observés sont au nombre de deux seulement.

D'abord, le règlement du ministre de la guerre du 15 fructidor an IX concernant « l'affermage et la location des divers « immeubles dont se composent les propriétés nationales « militaires » ; puis, sous la date du 26 janvier 1901, le « cahier des clauses et conditions générales des baux d'affermage ou de location des immeubles dépendant du domaine « militaire, soit aux enchères publiques, soit par expertise ».

Entre le règlement de fructidor et le cahier de 1901, il a existé un cahier des clauses et conditions générales portant la date du 29 août 1853 ; il a été abrogé par la publication du cahier de 1901.

Nous restons donc en présence des seuls documents de fructidor et de 1901 qui constituent le commentaire des cinq articles de la loi de 1791 relatifs à notre sujet. Le règlement de fructidor et le cahier de 1901 étant d'ailleurs des actes émanés de la même autorité, ayant force égale (1), il paraît conforme aux règles d'interprétation admises de dire que le plus ancien n'est en vigueur que dans celles de ses dispositions qui n'ont pas été abrogées par le plus récent.

871. — La remarque la plus intéressante à faire sur le règlement de fructidor an IX, c'est que, sur un point, il complète la loi de 1791. La loi avait fait une omission, n'envisageant que l'affermage des terrains de la fortification ; elle n'avait pas dit que les bâtiments militaires aussi seraient loués, quand ils se trouveraient disponibles. Et cela se comprend, puisque l'Etat ne possédait guère, avant la Révolution, comme propriétés militaires, que les ouvrages fortifiés

(1) Car le *règlement* de fructidor n'est signé que du ministre de la guerre ; c'est un simple arrêté ministériel.

et les terrains s'y rattachant. Il est donc assez naturel que l'on n'ait pas vu dès 1791 la possibilité de louer en certains cas des immeubles qui avaient appartenu jusque-là aux communes et que la loi du 10 juillet 1791 faisait propriétés nationales.

Mais en l'an IX, le ministre de la guerre fut très explicite : le règlement qu'il fit concerne de la façon la plus générale « l'affermage *et la location* des divers immeubles dont se « composent les propriétés nationales militaires ».

Les articles 7 à 15 inclus ont trait spécialement aux locations de bâtiments et terrains y attenant. Le ministre de la guerre excédait-il son pouvoir en décidant que les bâtiments pourraient être loués ? Nullement. La loi de 1791 (tit. IV, art. 1 et 5) ne lui avait-elle pas confié l'administration des bâtiments aussi bien que celle des fortifications ? Ne l'avait-elle pas rendu responsable du bon emploi et de la conservation de ces immeubles bâtis ? Dès lors, par une déduction qui s'imposait, il se crut fondé à donner à bail les bâtiments disponibles : c'était accomplir ainsi le vœu de la loi et tirer le meilleur parti possible du domaine qu'il avait à gérer.

872. — Dans son ensemble, le règlement de l'an IX est un commentaire de la loi de 1791 et une méthode d'application de cette loi.

Dans une première partie, relative à l'affermage des terrains des fortifications, il décide (art. 1^{er}) que les directeurs du génie et les commissaires des guerres (1) feront procéder conjointement aux adjudications, le 1^{er} nivôse (2) de chaque année ; il édicte, dans les articles suivants, diverses mesures relatives à la publicité des adjudications, à la répression des collusions, à l'expertise préalable, au lo-

(1) Nos modernes intendants.

(2) Cette date correspond, à peu de jours près, au 1^{er} janvier de l'ère vulgaire.

tissement des terrains, à la durée des baux. Il semble bien qu'il n'y ait, dans les six premiers articles, aucune disposition qui ne soit encore en vigueur (avec cette particularité que ce qui n'avait été édicté que pour les affermages régit à l'heure actuelle affermages et locations).

873. — Dans une deuxième partie (art. 7 à 15 inclus), le règlement traite de la location des bâtiments militaires et jardins attenants. Certaines dispositions que l'on y trouve ont été, depuis, abrogées, limitées ou modifiées :

celles, par exemple, qui décident (art. 9, 10 et 15) que le renouvellement des baux des bâtiments aura lieu tous les ans et qu'il ne pourra être passé de baux de cette sorte pour une durée de plus de trois années (le cahier de 1901 ne fait pas de différence, quant à la durée, entre les baux d'affermage et les baux de location) ;

par exemple, la disposition de l'article 13 qui reconnaît droit à indemnité au profit des locataires tenus d'évacuer les lieux (d'après le cahier de 1901, art. 27, 4^e alin., les locataires n'ont droit à indemnité que dans des cas d'urgence).

En ce qui concerne le principe même de la résiliation, le règlement de fructidor (art. 13) dit qu'elle n'aura lieu que quand les besoins du service l'exigeront *impérieusement* et n'envisage même pas la résiliation des baux d'affermage (le cahier de 1901 réserve la faculté de résiliation de toute espèce de baux à toute époque, si les besoins du service l'exigent, art. 13).

Le règlement de fructidor dit que les grosses réparations sont à la charge du gouvernement, que les locataires ne pourront s'y opposer ni prétendre de ce fait à aucun dédommagement. Ceci avait lieu avant le Code civil. Le cahier de 1901, se conformant à l'article 1724 dudit Code, accorde droit à indemnité au preneur quand les grosses réparations durent plus de quarante jours. Serait-ce donc qu'en 1901

on aurait été plus large à l'endroit des locataires qu'on ne l'avait été en l'an IX ? Non ; il ne faut pas se fier aux apparences. Le cahier de 1901 contient en effet cette dure condition, qui annihile la précédente (art. 25, 2^e alin.) :

Ils ne pourront, dans aucun cas, se prévaloir des dispositions du Code civil pour exiger les grosses réparations...

874. — Il est donc resté peu de choses du règlement de fructidor, en ce qui concerne les locations de bâtiments, qui n'ait été ensuite modifié. Nous ne voyons guère, en fait de dispositions subsistantes, que celle qui impose aux adjudicataires la charge des réparations locatives (art. 11) ; celle qui prescrit, au moment de l'entrée en jouissance, la rédaction d'un procès-verbal de constat contradictoire (art. 11).

875. — Les dispositions finales du règlement de l'an IX (art. 16 et suiv.) ont le caractère de mesures générales et sont restées en vigueur jusqu'à ce jour, que le cahier de 1901 les ait ou non reproduites.

Elles donnent aux directeurs des fortifications l'initiative de proposer au ministre la concession d'autorisations de labour et de pacage ; prévoient des baux de neuf années consécutives pour des terrains, étangs ou marais, dont l'exploitation est dispendieuse ; permettent les baux de gré à gré après expertise, quand la sûreté le commande ou que l'adjudication a été infructueuse (1).

Le paiement des redevances se fera en deux termes égaux ; les militaires en activité de service ne seront pas admis à concourir aux adjudications ; les baux passés sans

(1) Cette disposition est la plus grave du règlement, après celle qui autorise la location des bâtiments. Elle est conforme à l'esprit de la loi ; mieux vaut louer un bâtiment, bien que la loi ne l'ait pas dit, que de le laisser abandonné ; mieux vaut traiter de gré à gré que de ne pas louer du tout.

l'intervention directe et immédiate des agents militaires seront nuls ; les commissaires ordonnateurs feront tenir chaque année une expédition de tous les baux aux receveurs des Domaines.

Des dispositions spéciales réglementent les questions de timbre et d'enregistrement, la procédure relative aux indemnités.

876. Le cahier abrogé du 29 août 1853. — Le cahier du 29 août 1853 a rangé dans un ordre méthodique les diverses clauses du règlement de fructidor. Ce cahier se divisait en quatre paragraphes :

§ 1^{er}. — Conditions communes aux affermages et aux locations.

§ II. — Conditions particulières à l'affermage des terrains non bâtis.

§ III. — Conditions particulières à la location des bâtiments militaires.

§ IV. — Conditions spéciales à quelques affermages ou locations.

On n'y trouve rien qui ait trait à la durée des baux.

Une addition assez importante avait été faite : il était exigé des adjudicataires une caution solidaire reconnue solvable.

877. Le cahier du 26 janvier 1901. — Le cahier du 26 janvier 1901 n'a com plété celui de 1853 que sur quelques points : on aurait mieux fait peut-être de rédiger une feuille rectificative à l'ancien cahier que de l'abroger. Abroger en 1901 le cahier de 1853, c'était laisser croire qu'on l'avait remanié de fond en comble et refondu au point qu'il ne fût plus reconnaissable. La vérité est toute contraire. Il suffit de prendre en main les deux cahiers et d'en lire les divers articles en les comparant pour se rendre compte de l'identité à peu près complète des deux documents.

878. — Voici les quelques différences que l'on peut remarquer :

Le cahier de 1901 fixe une même durée pour tous les baux (art. 6, 1^{er} alin) ;

il interdit aux preneurs de faire aucune construction sur les lieux loués, à moins d'une autorisation spéciale. Si un preneur édifie cependant une construction sans y être autorisé, quelles seront les situations respectives du bailleur et du constructeur ? Le cahier de 1853 (art. 9) le disait et faisait la part belle à l'Etat en spécifiant que, dans le cas même où il conserve la construction, il n'est pas tenu à indemnité. Le cahier de 1901 a-t-il entendu soumettre l'Etat au droit commun écrit dans l'article 553 du Code civil ? Cela paraît certain étant donné le renvoi tout à fait général au Code civil fait par l'article 12 ;

parmi les cas de résiliation, le cahier de 1901 (art. 13, 3^e alin) a inscrit celui où les immeubles donnés à bail cesseraient de faire partie du domaine militaire ;

l'article 17 interdit la chasse aux fermiers de l'Etat sur les terrains affermés, parce que la chasse, aux termes de l'article 28, peut faire l'objet d'un affermage distinct ; le même article 17 exige que les fermiers et les ouvriers employés par eux soient de nationalité française.

879. Concessions d'occupation temporaire. — Outre l'affermage des terrains, du droit de chasse et du droit de pêche, la location des bâtiments, l'administration de la guerre accorde aussi, sous forme de concessions d'occupation temporaire du domaine militaire, avec ou sans redevance, diverses autorisations ; les plus fréquentes ont pour objet l'installation de fils pour les communications télégraphiques et téléphoniques ou pour le transport de l'énergie électrique, la pose de canalisations diverses dans le sous-sol du terrain militaire, etc.

880. — Enfin, il peut se faire que des abatages d'arbres soient ordonnés sur le terrain militaire ; il est évident que

ces arbres n'appartiennent pas aux fermiers et ne sauraient leur profiter. L'article 26 de loi de 1791 dispose :

Nulle personne ne pourra planter des arbres dans le terrain des fortifications, émonder, extirper ou faire abattre ceux qui s'y trouvent plantés, sans une autorisation du ministre de la guerre : ceux desdits arbres qu'il désignera comme inutiles au service militaire seront vendus à l'enchère conformément à ce qui est prescrit à l'article 23 ci-dessus, pour l'affermage des terrains.

881. De l'emploi des diverses redevances et recettes. — La loi du 10 juillet 1791 avait décidé (art. 27) que tous les produits des propriétés militaires seraient perçus par les corps administratifs et versés par eux au Trésor public. Peu de temps après, la loi des 19 août 12 septembre 1791 disposait (art. 4) que tous les revenus des domaines nationaux ne pourraient être payés qu'entre les mains des préposés de la Régie. Conformément à cette loi, le règlement du 15 fructidor an IX dit (art. 21) que

le prix de tous les baux des propriétés nationales militaires... sera versé, conformément à la loi, dans les caisses des receveurs des domaines nationaux.

Ces recettes avaient-elles le caractère de recettes générales, ou bien étaient-elles affectées plus spécialement aux besoins de l'administration de la guerre? Jusqu'en 1811, il semble bien que tous les fermages, locations, prix d'arbres vendus aux enchères, entraient dans les caisses du Trésor pour faire face aux charges générales de l'Etat. Mais un décret du 25 mars 1811 attribua à la dotation des Invalides

tous les produits quelconques des terrains des fortifications des places et postes de guerre,

et le décret du 22 décembre 1812 rendu pour l'application du précédent apporta, dans le détail, des précisions qu'il n'est pas sans intérêt, maintenant encore, de consulter. Le-

dit décret confirme et maintient les dispositions de la loi de 1791 relatives aux affermage des terrains militaires (art. 1) ; déclare que la perception des revenus est directement confiée aux agents des domaines (art. 2) ; rend les receveurs et directeurs des domaines solidairement responsables envers l'Hôtel des Invalides des non-valeurs qui proviendraient de leur négligence (art. 3).

882. — Mais, ce qui nous paraît essentiel dans ce décret de 1812, c'est la disposition d'ordre général par laquelle (art. 2, 2^e alin.) les receveurs des domaines

sont chargés de poursuivre le recouvrement des produits *et de payer les dépenses*, de tenir compte aux fermiers des indemnités qui leur seraient accordées, pour cause de non jouissance, par décisions spéciales de notre ministre de la guerre notifiées, suivant l'usage, auxdits receveurs par les directeurs des fortifications, et de verser le restant aux caisses des receveurs généraux et particuliers des contributions...

Voilà un texte précieux, abrogé sans doute, mais auquel l'administration de la guerre pourrait se référer encore, parce qu'il contient une vérité générale indiscutable, si elle avait à démontrer que toutes les dépenses relatives aux affermage des terrains militaires devraient, en bonne logique et en équité, être payées sur la caisse des agents des Domaines.

883. — Il convient aussi de bien remarquer que seuls les produits des affermage des terrains des fortifications étaient affectés à la dotation de l'Hôtel des Invalides. Les produits des locations de bâtiments ne suivaient pas la même destination. L'article 6 du décret de 1812 ne laisse aucun doute à cet égard :

Ne sont pas compris dans la dotation des Invalides les produits réels ou présumés des pavillons, casernes, écuries, magasins et autres bâtiments qui sont occupés comme logements militaires ou qui sont loués accidentellement, en partie ou en totalité, dans

les villes fortifiées ou non fortifiées, lorsque l'absence des garnisons permet d'autoriser ces locations, dont la durée est essentiellement subordonnée aux besoins réels du casernement et du service des troupes.

Les produits desdites locations seront appliqués à l'entretien de ces établissements.

Il faut dire qu'il eût été souverainement injuste que l'Etat recueillît pour lui le bénéfice de ces locations accidentelles à une époque où l'Empereur venait de rendre à un grand nombre de villes (décret du 23 avril 1810) la propriété d'un grand nombre d'établissements militaires, à charge de les entretenir et de ne pas changer, sans sa permission, leur affectation. Le décret de 1810, sous couleur de munificence, avait en réalité lourdement grevé les villes, leur conférant des droits à exercer éventuellement et réservant à l'Etat une jouissance effective illimitée et sans charges. C'était une mince compensation que l'Etat accordait aux villes en concourant, lui aussi, à l'occasion, à l'entretien du casernement.

884. — L'ordonnance du 1^{er} mai 1832 (*Bull. des lois*, 1^{er} sem., 1832, p. 593) déclara supprimée, à partir du 1^{er} janvier de la même année, la dotation des Invalides de la guerre par la raison bien simple que la loi de finances du 21 avril 1832 avait attribué à l'Etat les revenus particuliers qui composaient cette dotation et avait, par contre, inscrit au budget de la guerre un crédit égal au montant présumé des dépenses de l'Hôtel. C'était conforme au grand principe financier qui prohibe toute *spécialisation* des recettes et des dépenses.

885. De l'intervention des agents des Domaines. — Chargée de recouvrer les produits du domaine militaire, la Régie des domaines revendiqua de bonne heure le droit de participer aux adjudications de terrains et de bâtiments. En 1807, le ministre des finances écrit à son collègue de la

guerre que la discussion de la solvabilité des adjudicataires et de leurs cautions appartient naturellement aux préposés de la Régie, et que l'intervention des agents des Domaines est commandée par l'intérêt même du Trésor public, puisqu'elle tend à lui assurer des recouvrements plus certains.

En 1832, quand le prix des baux militaires tomba dans le Trésor à titre de recette d'ordre général, certains directeurs des Domaines voulurent en déduire, par voie de conséquence, que ces baux n'avaient plus désormais un autre caractère que les autres baux domaniaux et que l'administration des Domaines était devenue apte exclusivement à la rédaction des procès-verbaux d'affermage ou de location. Le ministre de la guerre écrivit alors ce qui suit à l'intendant de la 16^e division militaire à Lille, afin de soutenir son privilège d'administrateur du domaine militaire :

Je dois vous faire remarquer qu'une semblable manière de procéder est contraire au texte formel des articles 13, titre 1^{er}, et 1^{er}, 5 et 6, titre 4, de la loi du 10 juillet 1791, qui défendent aux corps administratifs de s'immiscer dans l'administration des propriétés militaires. En se reportant d'ailleurs aux articles 3, 8, 24 27, 29 et 30 du règlement du 15 fructidor an IX. qu'aucun règlement ultérieur n'a révoqué et qui est par conséquent toujours en vigueur, il résulte bien évidemment de l'ensemble des dispositions de ces articles que ce sont les agents militaires qui doivent, à l'exclusion de tous autres faire procéder à la location des propriétés militaires. Une location n'est effectivement qu'un simple fait d'administration, qui est entièrement du ressort du ministre de la guerre en sa qualité d'administrateur du domaine militaire. Il en est autrement quand il s'agit d'une aliénation, et c'est alors avec raison que la direction de l'opération est remise à l'administration des Domaines.... Tant qu'un immeuble n'a pas été déclaré inutile au service militaire et remis comme tel à l'administration des Domaines, c'est le ministre de la guerre qui en a l'administration et conséquemment ce ne peut être que par son autorité et en son nom que la jouissance peut en être transférée à des particuliers par voie de location ou d'affermage...

Le ministre concluait donc que, conformément à la loi

de 1791, les affermages et locations seraient passés dans l'avenir, comme ils l'avaient été dans le passé, par les sous-intendants militaires de concert avec les chefs du génie, sans faire opposition, toutefois, à ce que les receveurs des Domaines assistassent, s'ils le désiraient, aux séances d'adjudication.

Cette lettre contenait la vraie doctrine et la saine interprétation des textes légaux régissant le domaine militaire. Mais le ministre avait omis le texte topique de la loi de 1791, celui qui confère à l'administration de la guerre, à l'exclusion de toute autre, le droit de passer les baux d'affermages, texte tellement précis qu'on ne saurait trop le citer pour défendre le privilège du ministre de la guerre, quand on vient à le contester. L'article 23 du titre 1, après avoir décidé que le ministre désignera les terrains susceptibles d'affermages, continue ainsi :

Il adressera les états de ces divers objets aux commissaires des guerres qui, conjointement avec les corps administratifs, et de la manière qu'il est prescrit aux articles 5, 6, 7, 8, 9 et 10 du titre 6, les affermeront à l'enchère en présence des agents militaires qui auront été chargés par le ministre de prescrire les conditions relatives à la conservation des fortifications.

886. — En 1852, les agents des Domaines, dont la présence aux adjudications n'était encore que facultative et toute officieuse, obtinrent d'y figurer à titre officiel. Voici comment leur rôle prit de l'importance.

Les opérations préparatoires à la passation des baux d'affermage et de location donnent toujours lieu à des frais, notamment à des frais de publicité et de timbre. Ils sont récupérés finalement sur les preneurs, proportionnellement au montant de leurs baux respectifs ; mais, en attendant, il faut bien que quelqu'un en fasse l'avance. Or, chaque place avait, pour ainsi dire, sa manière de faire à cet égard : ici,

c'étaient les sous-intendants militaires qui faisaient l'avance des deniers nécessaires ; là, c'étaient les chefs du génie ou les gardes ; ailleurs, les entrepreneurs des fortifications, ou les secrétaires des mairies, ou les receveurs des Domaines. Le ministre de la guerre entama, vers 1850, des pourparlers avec son collègue des finances, en vue de mettre de l'uniformité dans la pratique de l'administration : il lui demanda d'ordonner que les receveurs des Domaines feraient l'avance des frais préparatoires à l'adjudication. Le ministre des finances répondit tout aussitôt que les agents des Domaines ne concourant pas à l'adjudication, il n'était pas logique de leur demander d'en avancer les frais. C'était un subterfuge : car enfin, si l'administration des Domaines était sans qualité pour s'immiscer dans la passation des baux, c'était elle, en tout cas, qui percevait tous les fermages et loyers, et il eût été naturel qu'elle supportât les charges correspondantes. Le ministre de la guerre ne prolongea point le débat : voyant que l'administration des Domaines tenait à avoir sa place au bureau d'adjudication, il la lui donna en décidant (Circ. du 10 janvier 1853)

Que la présence et la signature du receveur des Domaines seraient obligatoires pour la validité de tout bail d'affermage d'un terrain ou d'un bâtiment militaire, soit que cet acte résultât d'une adjudication aux enchères publiques, soit qu'il s'agît d'un affermage sur expertise contradictoire.

De son côté, l'administration des Domaines avait fait connaître à ses agents (Instruction n° 1943 du 29 octobre 1852) ce qui suit :

Les frais de la location seront avancés par les receveurs des Domaines, au moyen des deniers de leur caisse, sur la remise qui leur sera faite des factures ou quittances des parties prenantes, visées par le sous-intendant militaire et par le chef du génie.

C'était, en somme, un échange de bons procédés.

887. — Mais il faut remarquer que l'administration des Domaines n'a entendu faire, au sens le plus strict du mot, qu'une avance. Elle récupère, en effet, ses débours sur les preneurs ; et, au cas où il n'y a pas de preneurs, soit que l'adjudication ait été infructueuse, soit que le ministre de la guerre ait refusé d'en approuver les résultats, les dépenses qu'elle a exposées lui sont remboursées sur le budget de la guerre. Le ministre de la guerre accepta formellement cette solution en 1852 (Circ. du 10 janvier 1853) :

Dans le cas où le ministre de la guerre refuserait son approbation à un bail d'affermage, les frais préparatoires de l'adjudication seront remboursés au receveur des Domaines par l'entrepreneur des fortifications, qui en sera lui-même (1) soldé, en dépense sèche, sur les fonds du génie. On procédera de même toutes les fois qu'une tentative d'adjudication aux enchères n'aura pas amené de résultat.

Toutefois, il semble que le ministre de la guerre a poussé la condescendance un peu loin. L'administration des Domaines est comme usufruitière des immeubles militaires affermés ou loués ; le ministre de la guerre ne les afferme et ne les loue que pour l'intérêt général du Trésor public ; par conséquent, puisque le service de la guerre ne perçoit rien des redevances, il semble aussi qu'il ne doive supporter aucune charge ; les charges vont à celui qui recueille les fruits, dit le Code civil (art. 608). Pourquoi n'en serait-il pas entre deux grandes administrations comme entre deux personnes privées ?

888. — En tout cas, il est une charge que l'administration des Domaines consent à assumer, c'est le paiement de la contribution foncière des immeubles militaires affermés

(1) Il n'y avait pas, à cette époque, de gérants dans les places. Maintenant qu'ils existent, ce sont eux qui remboursent les Domaines. Les dépenses en question figurent sous la rubrique « dépenses accidentelles diverses ».

ou loués. Voici comment les choses se passent à cet égard. Les immeubles, tant qu'ils sont utilisés par les services de la guerre, se trouvent exemptés de l'impôt foncier en vertu de l'article 105 de la loi du 3 frimaire an VII. Au contraire, dès que, par l'effet d'un bail d'affermage ou de location, ils produisent des revenus et sont en réalité distraits du service auquel ils étaient affectés, ils cessent aussi *ipso facto* de bénéficier de l'exonération.

Reste à solutionner la question de l'incidence de l'impôt. Qui paiera ? Le propriétaire cotisé ? Alors, ce sera le département de la guerre ; car les immeubles militaires productifs de revenus sont ordinairement portés au rôle sous la rubrique *l'Etat par l'administration de la guerre*. Mais il convient de remarquer que si toute propriété foncière doit, aux termes de la loi du 2 messidor an VII (art. 1^{er}), être imposée sous le nom du propriétaire actuel, il ne serait pas vrai de dire que l'impôt doive toujours être acquitté par le propriétaire cotisé.

Sans doute, il en est ainsi la plupart du temps, parce que, la plupart du temps, c'est le propriétaire qui a la jouissance du bien taxé. Mais, lorsque les droits du propriétaire sur les fruits et produits de l'immeuble sont annihilés temporairement et sans compensation ultérieure, alors la contribution foncière doit être acquittée non par celui qui a la propriété directe, mais par celui qui a la propriété utile. L'article 608 du Code civil pose ce principe que

l'usufruitier est tenu, pendant sa jouissance, de toutes les charges annuelles de l'héritage, *telles que les contributions* et autres qui, dans l'usage, sont censées charges des fruits.

Du reste, même avant le Code civil, ce principe pouvait être déduit avec certitude de l'article 147 de la loi du 3 frimaire an VII ainsi conçu (il s'agit du mode de recouvrement de l'impôt) :

Tous fermiers ou locataires seront tenus de payer, à l'acquit des propriétaires ou usufruitiers, la contribution foncière pour les biens qu'ils auront pris à ferme ou à loyer ; et les propriétaires ou usufruitiers, de recevoir le montant des quittances de cette contribution pour comptant sur le prix des fermages ou loyers, à moins que le fermier ou locataire n'en soit chargé par son bail.

Les auteurs sont unanimes dans ce sens (V. notamment Dessart, *Traité de l'Impôt foncier*, nos 2021 et 2024 ; Dalloz, *Rép.*, v^o *Impôts directs*, n^o 133, *Suppl., cod. v^o*, n^o 66).

Le ministre des finances s'est rangé expressément à cette doctrine et a donné maintes fois des ordres en conséquence aux agents locaux des Domaines qui croyaient devoir la contester en ce qui concernait le domaine militaire.

En 1871 notamment, le 27 octobre, M. Pouyer-Quertier écrivait ce qui suit à son collègue de la guerre à propos de la contribution foncière de certains immeubles militaires dépendant de la place d'Aigues-Mortes :

Aux termes du Code civil, les contributions sont charges des fruits, et les prix de ferme, dans l'espèce, sont touchés par l'administration des Domaines. Par conséquent, c'est elle qui doit être mise en cause pour le paiement des impôts. En conséquence, des ordres viennent d'être transmis au directeur des Domaines à Nîmes pour acquitter les taxes dont il s'agit.

889. Critiques. — En matière de baux, l'administration du domaine militaire, telle qu'elle se fait, soulève deux critiques importantes et qui paraissent bien fondées :

Tout d'abord, pourquoi les frais des adjudications sont-ils à la charge du budget de la guerre, quand l'adjudication ne donne pas de résultats ou que le ministre refuse de les approuver ? Comme nous l'avons dit plus haut, l'administration de la guerre s'est soumise en 1852 à cette exigence des Domaines par un motif de condescendance ; mais cette manière de faire est contraire au droit : *ubi emolumentum*,

ibi et onus esse debet. Du reste, si les agents des Domaines passaient eux-mêmes les baux des immeubles militaires, il est vraisemblable qu'ils consentiraient à payer tous les frais; or, la logique commande qu'ils les paient même dans la situation actuelle où ce sont les agents de la guerre qui accordent les concessions de jouissance privative.

890.— En second lieu, l'administration de la guerre donne aux concessions de jouissance privative qu'elle accorde sur son domaine, les dénominations de *baux d'affermage* ou de *location* et de *concessions d'occupation temporaire*, suivant que les preneurs sont admis à récolter simplement les produits naturels du sol et à utiliser les locaux pour leur habitation (baux) ou qu'il leur est permis de faire du sol ou des locaux d'autres appropriations particulières (concessions d'occupation temporaire).

Ces dénominations ne paraissent pas cadrer avec les principes du Code civil en matière de contrat de louage.

Ce qui fait l'essence du bail, c'est le prix et la durée fixe. Là où il y a clause de révocabilité, il n'y a pas de bail. Or, il est facile de se rendre compte que l'autorité militaire ne passe jamais de vrais baux, puisque la clause de précarité est inscrite (1) à la base de toutes les conventions (cahier du 26 janv. 1901, art. 13, 2^e alin.). L'article 6 dit bien que la durée des baux sera de trois, six ou neuf années, mais il est

(1) Cette clause consiste dans la stipulation par laquelle l'Administration se réserve le droit de reprendre à toute époque l'usage des immeubles affermés ou loués, si les besoins du service militaire l'exigent. En droit civil, il y a bail même lorsque le propriétaire s'est réservé le droit de venir occuper par lui-même la maison louée. Mais le propriétaire doit, en ce cas, donner congé suivant l'usage des lieux (C. civ., art. 1761-1762). L'Administration de la guerre, elle, oblige son fermier ou locataire à déguerpir dans un court délai dont elle fixe elle-même la durée. Sans compter que la faculté accordée au propriétaire par le Code civil ne s'applique qu'aux seules maisons.

évident, d'après l'article 13 susvisé, que l'obligation de l'article 6 ne s'impose qu'au preneur.

Dès lors, puisque l'administration de la guerre ne passe jamais de conventions ayant une durée obligatoire pour elle-même, on peut se demander s'il existe sur le domaine militaire d'autres modes de jouissance privative que ceux qui sont appelés par les auteurs traitant du domaine public *concessions d'occupation temporaire*.

Il va sans dire que la différence faite par l'administration entre ses soi-disant *baux* et les *concessions d'occupation temporaire* repose sur un fondement qui n'a rien à voir avec le droit (objet de la jouissance).

Enfin, on peut observer encore que, quand il s'agit du Domaine autre que le domaine militaire, les *concessions d'occupation temporaire* se rapportent au *domaine public*. En matière de domaine militaire, au contraire, les soi-disant baux d'affermage ou de location (avec clause de précarité) et les concessions d'occupation temporaire se rapportent à toutes les dépendances du domaine ; d'abord, parce que le départ entre le domaine public militaire et le domaine simplement affecté n'a jamais été fait (ci-dessus, introduction, n^{os} 7 et suiv.) ; en second lieu parce que les nécessités du service exigent qu'il ne soit accordé que des concessions précaires de jouissance sur n'importe quels immeubles dépendant du domaine militaire.

La loi de 1791 contient les mots *affermer, fermiers, baux* (1) (art. 23, 24, 28 du titre 1). Elle ne spécifie rien quant à la durée.

(1) Ce sont des termes impropres, non pas peut-être dans l'intention du législateur, mais bien certainement dans la pratique administrative.

TITRE VI

DÉCLASSEMENT ET DÉSAFFECTATION. ALIÉNATION.

891. — Les biens immobiliers affectés aux services de la guerre ne peuvent d'aucune façon sortir du domaine militaire, ni être diminués (par exemple, par la cession du droit de mitoyenneté), sans l'agrément du ministre ou, le cas échéant, sans l'intervention du pouvoir législatif.

Il faut, en un mot, pour que l'aliénation de ces biens soit possible, une désaffectation préalable ; désaffectation simple, lorsque la volonté du ministre suffit à l'exprimer ; désaffectation solennelle, dite déclassement, lorsque c'est une loi qui doit la traduire. C'est là, du reste, une règle générale pour tout bien affecté à un service public.

892. — Un particulier demande t-il, par exemple, l'acquisition de la mitoyenneté d'un mur militaire qui borne son héritage ? Il faut que la cession soit autorisée par le ministre de la guerre. La circulaire du 3 août 1848 s'exprime ainsi à ce sujet :

Comme ce mode de procéder ne doit porter aucune atteinte aux dispositions de la loi du 10 juillet 1791 qui confient exclusivement au ministre de la guerre la conservation du domaine militaire, aucune cession n'aura lieu qu'après que, sur la communication qui m'aura été donnée de la demande du propriétaire qui l'aura réclamée, j'aurai reconnu qu'il n'en peut résulter aucun inconvénient pour le bâtiment militaire auquel elle s'appliquera ou que j'aurai déterminé, dans l'intérêt du domaine militaire, les conditions auxquelles elle devra être subordonnée.

893. Si le domaine militaire peut être exproprié. — Une compagnie de chemins de fer établit une ligne qui traverse la zone de la fortification d'une place : le terrain traversé va-t-il se trouver incorporé au domaine public des chemins de fer ? Non : il reste domaine militaire ; toute expropriation serait inopérante.

Le cas s'est présenté, au moins deux fois, d'expropriations de terrains défensifs indûment prononcées par des tribunaux.

1° En 1847, par un arrêt du 17 février, la Cour de cassation casse un jugement du tribunal civil de la Seine qui avait exproprié au profit de la compagnie de Paris à Lyon une partie du sol des fortifications de Paris :

LA COUR....

Attendu que la loi du 16 juillet 1845 qui autorise la concession du chemin de fer de Paris à Lyon, ne confère pas au gouvernement la faculté d'aliéner une portion quelconque du domaine militaire de l'Etat ;

Attendu que l'article 8 du cahier des charges annexé à ladite loi décide que le chemin de fer partira de l'intérieur de Paris, d'un point situé sur la rive droite de la Seine, près les bassins de la Bastille ; qu'il suit de là que le chemin devra traverser les fortifications de Paris, mais qu'il ne s'en suit pas que la propriété du sol des fortifications ainsi traversé cessera de faire partie du domaine militaire ;

Attendu que l'article 28 du même cahier des charges dit que les ouvrages qui seraient situés dans le rayon des places et dans la zone des servitudes seront exécutés conformément aux projets particuliers qui auront été préalablement approuvés par les ministres de la guerre et des travaux publics ; qu'il dit, en outre, que la même faculté pourra être accordée, par exception, pour les travaux sur le terrain militaire occupé par les fortifications, toutes les fois que le ministre de la guerre jugera qu'il n'en peut résulter aucun inconvénient pour la défense ;

Attendu que ces dispositions, loin de contenir aliénation du sol des fortifications traversé par le chemin ou destiné à supporter des ouvrages ou travaux, lui conservent, au contraire, ex-

pressément la dénomination de terrain militaire ; qu'elles en conservent, par conséquent, la propriété au domaine militaire en même temps qu'elles subordonnent l'usage de ce sol à un concert préalable entre le ministre de la guerre et le ministre des travaux publics ;

Attendu que, dans cet état de la législation générale et de la législation spéciale, il n'y avait pas lieu à procéder par voie d'expropriation et que l'autorité judiciaire était sans pouvoir à cet effet ;

D'où il suit qu'en prononçant l'expropriation d'une partie du sol des fortifications de Paris et en dépouillant définitivement le domaine militaire de tous ses droits à la propriété de ce sol, le jugement du tribunal civil de la Seine a excédé ses pouvoirs et expressément violé les lois précitées (D. P. 47.1.315).

2° En 1862, le 3 mars, la Cour casse de même un jugement du tribunal du Havre qui avait exproprié certains terrains d'une batterie de Fécamp pour des canalisations d'eau à installer dans cette ville :

LA COUR,

Attendu qu'aux termes de l'article 13, titre 1^{er}, de la loi des 8-10 juillet 1791, tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts fossés, esplanades, glacis, terrains vides dépendant des fortifications, etc..., sont déclarés propriétés nationales ; qu'en cette qualité leur conservation est attribuée au ministre de la guerre et que, dans aucun cas, les corps administratifs ne peuvent en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention sans la participation dudit ministre ;

Attendu néanmoins que le tribunal du Havre a ordonné l'expropriation, pour cause d'utilité publique et pour l'exécution de travaux ayant pour but la distribution des eaux dans différents quartiers de la ville de Fécamp, de trois parcelles de terre indiquées d'après la matrice cadastrale comme appartenant à l'Etat et faisant en réalité partie du terrain militaire dépendant de la batterie du centre de la place de Fécamp ; que l'expropriation ne pouvait donc en être prononcée, et qu'il ne pouvait être statué sur les mesures à prendre par suite des travaux ordonnés pour la distribution des eaux dans la ville de Fécamp, qu'avec le concours et la permission

du ministre de la guerre ; qu'en ordonnant l'expropriation de ces parcelles, le jugement attaqué a en conséquence violé la loi des 8-10 juillet 1791 (D. P. 62.1 291).

894. — Aussi le ministre de la guerre, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation (1), a-t-il invité les préfets (Circ. du 27 septembre 1855) à veiller à ce que les terrains dépendant des fortifications ne fussent jamais compris dans leurs arrêtés de désignation d'immeubles à exproprier pour cause d'utilité publique (2).

895. — Il ne faudrait évidemment pas confondre avec les cas rappelés ci-dessus, le cas d'un immeuble appartenant à un particulier et grevé d'une servitude militaire : un tel immeuble est sujet à l'expropriation ; il appartiendra, cependant, à l'expropriant de solliciter ensuite du ministre de la guerre les permissions dont il pourrait avoir besoin pour les travaux d'utilité publique à entreprendre.

896. Quand y a-t-il lieu à déclassement ou à désaffectation. — C'est admis ; aucune parcelle du domaine militaire ne peut sortir des mains du ministre de la guerre sans son agrément. Mais, dans quels cas la permission du ministre suffira-t-elle ? dans quels cas, au contraire, faudra-t-il qu'il y ait désaffectation plus solennelle, c'est-à-dire déclassement prononcé par une loi ? La réponse est bien sim-

(1) V. encore à ce sujet les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Marguerie (C. E., 21 novembre 1884, *Lebon*, p. 804 et suiv.).

(2) Le ministre aurait pu recommander également aux préfets de ne pas comprendre, dans leurs arrêtés de cessibilité, des biens simplement affectés au service militaire tels que des casernes, champs de manœuvre ou de tir, etc., sans s'être assurés au préalable qu'une décision de désaffectation avait été rendue. Le tribunal qui prononcerait l'expropriation de terrains affectés à un service public ferait un acte nul et encourrait cassation : le terrain n'est pas expropriable tant qu'il n'est pas désaffecté. Bien entendu, les tribunaux n'ont pas à se mêler de la désaffectation ; ils ne peuvent que la constater.

ple : il faudra un déclassement quand il s'agira d'un ouvrage ou établissement classé ; il suffira d'une autorisation ministérielle, s'il s'agit d'un établissement ou d'un terrain simplement affecté. Or, nous avons vu qu'en fait de dépendances du domaine militaire, il n'y a que les ouvrages de défense qui fassent l'objet d'un classement ; pour leur ôter leur qualité particulière, il sera donc nécessaire de faire intervenir le législateur. A ce sujet, les textes sont formels ; les voici :

Loi du 10 juillet 1791, tit. 1^{er} :

ART. 4. — Nulle construction nouvelle de places de guerre ou postes militaires, et *nulle suppression ou démolition de ceux actuellement existants*, ne pourront être ordonnées que d'après l'avis d'un conseil de guerre, confirmé par un décret du corps législatif, sanctionné par le roi.

Loi du 10 juillet 1851 :

ART. 1^{er}. — Nulle construction de nouvelles places de guerre ou de nouvelles enceintes fortifiées, et *nulle suppression ou démolition de celles qui existent*, ne pourront être ordonnées qu'après l'avis d'une commission de défense et *en vertu d'une loi*.

897. — Pour certaines dépendances, classées, du domaine national, des auteurs (1) admettent que le déclassement peut être tacite et s'induire du non-usage prolongé. Pour les dépendances classées du domaine militaire, il faut une déclaration expresse de la puissance publique à l'effet de procurer leur déchéance ; un abandon, aussi prolongé qu'on puisse le supposer, n'emportera pas déclassement. De fait, si les murs de l'ouvrage s'écroulent, la position, le site, ne subsistent-ils pas avec leurs avantages défensifs ? La preuve que l'abandon d'un ouvrage de défense n'en emporte pas le déclassement, c'est que la loi du 10 juillet 1791, tit. 1^{er}, définit les places et postes de la 3^e classe : ceux qui

seront conservés en masse, pour valoir au besoin, sans démo-

(1) Rép. Béquet, v^o *Domaine*, n^o 1336.

lition et sans autre entretien que celui des bâtiments qui seront conservés pour le service militaire et des ouvrages relatifs aux manœuvres des eaux.

Or, supposez un fort qui ne comporte ni bâtiments, ni ouvrages pour la manœuvre des eaux. Comme il ne donnera lieu à aucun entretien, le rempart tombera en ruines, le fossé se comblera ; et néanmoins, si méconnaissable que devienne l'ouvrage, l'effet du classement subsistera toujours.

898. — En dehors des ouvrages de défense proprement dits, on peut se demander si les magasins à poudre doivent donner lieu à déclassement. La loi des 22 26 juin 1854 (1) a établi des servitudes autour des magasins à poudre ; elle dispose que les contraventions à ces servitudes seront réprimées conformément à la loi du 17 juillet 1819 et au décret du 10 août 1853. Dès lors, on est tenté de croire que, pour que les servitudes cessent, il est nécessaire qu'un déclassement intervienne.

Il est certain que les servitudes autour des magasins à poudre ont la même condition juridique que les servitudes défensives.

Mais, tout déclassement suppose un classement préalable. Or, nous ne connaissons pas de magasin à poudre classé (2). Conséquemment, les magasins à poudre sont des immeubles simplement affectés au sujet desquels n'interviennent ni la procédure du classement ni celle du déclassement.

899. Du mode de déclassement. — Le classement se faisant par une loi, le déclassement a lieu de la même manière. Toutefois, le législateur a autorisé, d'une façon générale, le déclassement par décret de la rue du rempart, à la condition qu'il s'agisse d'un déclassement partiel, d'une simple réduction de la rue :

(1) *Bull. des lois*, 1^{er} sem. 1854, p. 1614 (Annexes).

(2) Dans ces conditions, l'établissement des servitudes est-il légitime ?

La largeur de la rue militaire, telle qu'elle est définie par les articles 15 et 16 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791, pourra.... être réduite par un décret du Président de la République (loi du 10 juillet 1831, art. 6, 3^e alin.) (1).

900. — Mais il convient de remarquer que les Chambres se contentent souvent d'admettre le principe du déclassement projeté et laissent au pouvoir exécutif le soin de définir l'époque à laquelle le déclassement sera définitif et produira ses effets. Les opérations du déclassement sont en effet longues et compliquées ; il n'y a pas qu'à vendre le sol des ouvrages, il y a à les faire démanteler au préalable (3) et à déterminer les terrains que l'Etat peut désirer garder et ceux que les villes demandent généralement pour les services communaux. Toutes ces opérations sont d'ordre administratif ; le législateur ne s'en embarrasse pas ; cependant, si quelques-unes d'entre elles sont déjà faites, il leur donne la sanction de la loi.

901. — La variété des lois de déclassement à cet égard est remarquable.

Ainsi, la loi du 27 mai 1889 (3) dispose en l'article 2 d'une façon ferme :

ART. 2. — *Sont déclassés* et sont rayés, par suite, du tableau des places de guerre, en tant qu'ils y sont mentionnés, les places

(1) Il va de soi que, sous le régime des ordonnances (premier et second Empire et Restauration), le déclassement, aussi bien que le classement, était à la discrétion du pouvoir exécutif.

(2) Le démantèlement s'impose, car la sécurité nationale, tant intérieure qu'extérieure, ne permet pas que des particuliers ou des villes puissent conserver aux terrains déclassés leurs formes défensives. La loi du 31 décembre 1875 (*Bull. des lois*, 2^e sem., p. 1332) le dit en termes formels à propos des ouvrages qu'elle décline :

« Leurs parapets seront rasés et leurs constructions démolies, de manière qu'ils ne puissent, en aucun cas, être utilisés par l'ennemi. »

(3) 1^{er} sem. de 1889, *Bull. des lois*, p. 1141.

et points fortifiés dont l'énumération est donnée par le tableau B ci joint.

Par contre, en l'article 3, elle délègue au pouvoir exécutif le soin de prononcer, dans certaines conditions, le déclassement d'une autre série d'ouvrages :

ART. 3. — *Seront déclassés*, par des décrets spéciaux rendus sur la proposition du ministre de la guerre, et rayés, par suite, du tableau des places de guerre, les places et points fortifiés consignés au tableau C également ci-annexé.

Les décrets portant déclassement définitif de ces ouvrages ne seront rendus qu'après que les Chambres auront inscrit au budget de la guerre, à la suite des négociations entamées avec les villes, les crédits nécessaires au règlement des dépenses qu'entraînera le démantèlement des fortifications déclassées.

La loi du 21 avril 1879 (1) relative au déclassement de l'ancienne enceinte de Calais et à la construction de la nouvelle enceinte, décide :

ART. 2.... L'ancienne enceinte sera déclassée et les servitudes portées par elle seront supprimées lorsque les fossés de la nouvelle enceinte seront à profondeur et à largeur et ses parapets massés et profilés.

Il serait inutile de multiplier les citations ; on se rendra compte aisément, si l'on veut, de cette diversité des lois de déclassement en les cherchant au *Bulletin des lois* (Table alphabétique, v° *Places de guerre* ou *Fortifications*).

902. Effets du déclassement à l'égard des tiers et du domaine. — Les effets du déclassement sont doubles, le déclassement intéressant à la fois les tiers et le Domaine.

En ce qui concerne les tiers, le déclassement supprime les servitudes des zones :

Sont déclassés (dit une loi du 31 décembre 1875. *Bull. des lois*, 2^e sem. de 1875, p. 1332) et cesseront par conséquent de porter

1) 1^{er} sem. de 1879, *Bull. des lois*, p. 578.

servitudes sur les propriétés voisines à partir de la promulgation de la présente loi, les fortins, postes et batteries...

Il va de soi que si la loi a seulement admis le principe du déclassement, les servitudes subsistent jusqu'à ce que le déclassement ait été rendu effectif par décret (V. ci-dessus la loi relative au déclassement de l'ancienne enceinte de Calais).

903.— En ce qui concerne le Domaine, il faut dire qu'une fois le déclassement prononcé, les fortifications et ouvrages tombent de plein droit dans le patrimoine privé de l'Etat.

La loi du 10 juillet 1791 est formelle à cet égard (tit. 1^{er}, art. 3) :

Dans le nombre des places de guerre et postes militaires désignés en l'article précédent, si un examen ultérieur prouvait que quelques forts, citadelles, tours ou châteaux sont absolument inutiles à la défense de l'Etat, ils pourraient être supprimés ou démolis en tout ou en partie, et *leurs matériaux et emplacements aliénés au profit du Trésor public.*

904. — Une doctrine contraire a été un moment soutenue par l'administration de la guerre, après la promulgation de la loi du 27 mai 1889 qui avait déclassé un grand nombre d'ouvrages et rendu par là même disponibles des superficies considérables de terrains. Le ministre de la guerre, dans une dépêche à son collègue des finances, avait émis l'avis que les ouvrages atteints par la loi de déclassement étaient entrés, par l'effet de cette loi, dans le *domaine privé militaire* et qu'ils ne pouvaient être aliénés qu'après avoir été régulièrement remis par l'administration de la guerre à celle des finances. Le ministre des finances devina, à l'expression vicieuse *domaine privé militaire* employée par son collègue, que les notions fondamentales de la domanialité pouvaient n'être pas assez précises dans les bureaux de la guerre ; et il les exposa dans les termes suivants :

Le domaine privé de l'Etat, Monsieur le ministre et cher collègue, est celui dont l'administration des Domaines a seule la disposition et la surveillance ; les autres services nationaux n'ont sous la main que deux sortes de biens, savoir : les dépendances du domaine public dont la gestion rentre dans leurs attributions ou les immeubles de l'Etat qui leur sont affectés par décrets spéciaux.

Il n'y a donc pas proprement de domaine privé militaire, mais un *domaine public militaire* et un *domaine affecté au département de la guerre*.

C'est seulement à ce dernier titre que l'administration militaire pourrait prétendre conserver entre ses mains les parties déclassées des fortifications de Langres ; il faudrait donc supposer que le déclassement d'une enceinte fortifiée aurait pour effet d'en opérer de plein droit l'affectation au profit de votre département. Or, *ce système est en opposition avec tous les principes*....

Par la même raison que le classement suffit pour attribuer à un service public la surveillance d'un immeuble incorporé aux dépendances du domaine public placées dans ses attributions, à l'inverse, le déclassement régulièrement prononcé dessaisit ce service d'une manière définitive, absolue et le fait retomber dans la classe des propriétés de l'Etat placées sous la main de l'administration des Domaines. C'est donc à cette administration qu'il appartient d'engager les négociations et de conclure les engagements relatifs à l'aliénation de ces terrains.... Quant aux dépendances de l'enceinte déclassée (1) que vous jugeriez nécessaire de conserver pour les besoins de votre département, il est bien entendu qu'elles pourront rester entre les mains de l'administration militaire, sous la seule réserve d'en faire prononcer l'affectation en la forme réglementaire (2).

905. — Il paraît difficile d'être plus clair en cette matière. Du reste, il est si peu niable que les ouvrages déclassés tombent, du fait même du déclassement, dans les mains du ser-

(1) Il s'agissait de l'enceinte de Langres.

(2) Lettre du 21 mars 1892, écrite sous le timbre :

Direction du contrôle des administrations financières, de l'inspection générale et de l'ordonnancement. Contrôle des administrations financières, 2^e bureau, n° 11.005 E. Place de Langres. Fortifications déclassées. Cession à la ville.

vice des Domaines, parce qu'ils deviennent domaine privé de l'Etat, que les lois d'espèce le disent souvent par une disposition expresse, laquelle paraît surabondante en présence de la disposition d'ordre général, rappelée ci-dessus, de la loi de 1791.

Le décret du 26 brumaire an XIII, après avoir prononcé le déclassement de certaines places et postes, disait déjà (art. 1^{er}, alin. final) :

Les fortifications et les terrains militaires de ces places ou postes ainsi que les établissements inutiles au service du casernement seront remis au ministre des finances pour être aliénés conformément aux lois sur la vente des domaines nationaux.

La loi du 31 décembre 1875 déjà citée (n^{os} 900, en note, et 902), après avoir prononcé le déclassement d'un assez grand nombre d'ouvrages, ajoute :

ART. 2. — Ceux de ces ouvrages qui ne pourront pas être utilisés pour la défense mobile du littoral, ou qui ne seront pas reconnus susceptibles d'être affectés à un autre service relevant du département de la guerre, seront remis à l'administration des Domaines pour être aliénés au mieux des intérêts du Trésor.

De même, la loi du 21 août 1884 (*Bull. des lois*, 2^e sem., p. 192) relative au déclassement d'une partie de l'enceinte de Lyon :

ART. 4. — Les terrains rendus disponibles par le déclassement des anciennes fortifications, sauf ceux indispensables aux besoins du service militaire, seront remis à l'administration des Domaines pour être vendus au mieux des intérêts de l'Etat.

906. — On a vu ci-dessus (n^o 904, *in fine*) que si le département de la guerre venait à avoir besoin pour ses services de terrains militaires tombés, par le fait du déclassement, dans le domaine privé de l'Etat, il devait s'astreindre à la procédure ordinaire pour en obtenir l'affectation, c'est-

à-dire provoquer, de concert avec le département des finances, un décret d'affectation (ordonnance du 14 octobre 1833 ; ci-dessus, n° 449).

Afin d'éviter autant que possible d'avoir recours à cette procédure, le ministre de la guerre s'efforce de prévoir à l'avance tous les terrains qui peuvent lui être utiles ; et la loi de déclassement les lui réserve par une disposition expresse qui lui laisse le soin de déterminer discrétionnairement, si ce n'est déjà chose faite, l'assiette et l'étendue de ces terrains.

907. — Ainsi, le décret du 26 juin 1867 (*Bull. des lois*, 1867, 2^e sem., p. 148), non seulement prononce le déclassement, mais règle ainsi le sort des ouvrages déclassés :

ART. 1^{er}. — Les places de guerre, postes militaires et ouvrages ci-après désignés sont définitivement rayés du tableau de classement ; les immeubles et le matériel qui en dépendent seront en totalité ou en partie aliénés, savoir :

ART. 2. — Sont également déclassés, mais seront conservés dans le domaine de l'Etat affecté au département de la guerre, les places, postes et ouvrages suivants...

908. — La loi du 31 décembre 1875 (*suprà*, n^{os} 900 en note, 902, 905) prescrit de remettre seulement aux Domaines les ouvrages

qui ne seront pas reconnus susceptibles d'être affectés à un autre service relevant du département de la guerre...

La loi du 24 avril 1879, relative au déclassement de l'ancienne enceinte de Calais, s'exprime de même :

ART. 7. — Les terrains militaires rendus disponibles par la construction de la nouvelle enceinte de Calais. *déduction faite des terrains que le ministre de la guerre est autorisé à conserver pour ses besoins, conformément au plan n° 2 ci-annexé*, seront remis à l'administration des Domaines à mesure du déclassement des

anciennes fortifications, pour être aliénés au mieux des intérêts de l'Etat dans un délai maximum de vingt années.

Et l'article 8, 2^e alin., parle des *immeubles militaires réservés*.

909. Aliénation. — L'aliénation des immeubles militaires déclassés ou désaffectés est précédée d'un procès-verbal de remise aux Domaines où la description des terrains est faite et leur consistance précisée.

Néanmoins, même alors, l'administration des Domaines ne veut pas procéder seule aux aliénations ; elle y appelle un représentant du département de la guerre, dont la présence est destinée sans doute à rassurer les enchérisseurs et à leur prouver que l'autorité militaire ne les troublera aucunement dans la jouissance des lots qu'ils pourront acquérir. Du reste, cette précaution est usitée par le service des Domaines de la façon la plus générale : une instruction du 1^{er} avril 1879 émanant de la Direction générale de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre dit que, quand les biens mis en vente proviennent d'un service public autre que celui des Domaines, ce service est représenté à l'acte par un de ses agents. C'est là, bien entendu, un simple usage, commode, mais sans portée juridique.

910. Comptes spéciaux. — En principe, le prix des ventes d'immeubles militaires tombe dans la caisse du Trésor pour être appliqué aux charges générales de l'Etat. Cependant, la loi déroge parfois à cette règle fiscale et institue des comptes spéciaux au profit de l'administration de la guerre.

Ainsi, la loi (plusieurs fois citée) du 21 avril 1879 relative aux fortifications de Calais (*Bull. des lois*, 1^{er} sem. de 1879, p. 578) contient les dispositions suivantes :

ART. 4. — Le ministre des finances est autorisé à ouvrir, parmi les services spéciaux du Trésor, un compte intitulé *Réorganisation des défenses de Calais*, auquel seront imputés :

D'une part, en dépense, les frais d'expropriation et de construction inhérents aux travaux autorisés par la présente loi ;

D'autre part, en recette, le produit de la vente des terrains militaires devenus disponibles par la suppression de l'ancienne enceinte de Calais.

911. — Une loi du 14 janvier 1890 (*Bull. des lois*, 1^{er} sem. de 1890, p. 498) a décidé d'une façon générale que le produit des immeubles, dépendant du domaine militaire algérien, qui seraient désignés par décret comme aliénables, serait affecté à la réorganisation des établissements militaires en Algérie.

ART. 1^{er}. — L'administration des Domaines est autorisée à aliéner, au mieux des intérêts du Trésor et à mesure de leur évacuation par l'autorité militaire, les immeubles domaniaux affectés en Algérie au service militaire et qui pourront être distraits sans inconvénient du domaine militaire...

Le produit des aliénations... sera exclusivement affecté à la réorganisation des établissements militaires en Algérie.

912. — La même mesure a été prise pour la métropole (loi du 17 février 1898, 1^{er} sem. de 1898, *Bull. des lois*, p. 444) au moment où l'on a commencé à agiter sérieusement la question du déclassement d'une partie de l'enceinte de Paris. La mise en vente des terrains de la zone militaire à déclasser ne peut manquer de produire d'énormes recettes. Or, le département de la guerre, qui doit faire face à des dépenses de plus en plus considérables pour tenir le matériel de défense à la hauteur des perfectionnements modernes et aussi pour donner aux troupes un logement plus hygiénique et moins resserré, n'obtient pas toujours aisément le vote des crédits nécessaires. C'est donc un système ingénieux que celui qui consiste, à certains moments et pour des besoins déterminés, à réserver au département de la guerre les ressources extraordinaires provenant de la vente des biens affectés à ce département, au

lieu de les confondre dans la masse des recettes budgétaires. De la sorte, le ministre, ayant à sa disposition des fonds considérables, dont le report d'exercice en exercice est autorisé, peut réaliser, avec une certaine indépendance vis-à-vis des Chambres, de grosses améliorations dans ses services. La loi du 17 février 1898 contient les dispositions suivantes :

ART. 1^{er}. — Le ministre des finances est autorisé à ouvrir, parmi les services spéciaux du Trésor, un compte intitulé : *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires*.

ART. 2. — Seront portés en recette à ce compte, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement décidé par la loi, les produits d'aliénations d'immeubles militaires désaffectés ou de fortifications déclassées à partir de la promulgation de la présente loi, et spécialement le produit des aliénations des terrains provenant du déclassement des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris.

913. Loi du 29 août 1905. — En principe, les terrains remis à l'administration des Domaines, après désaffectation ou déclassement, sont librement mis en adjudication par ce service. Cependant, une loi du 29 août 1905 (*Bull. des lois*, 2^e sem. de 1905, p. 876), a décidé que

toute vente d'îles, d'ilots, de châteaux, forts ou batteries du littoral déclassés, situés en France, en Algérie et dans les Colonies, ne peut être autorisée que par une loi et après avis des conseils supérieurs de la guerre et de la marine.

De ce fait, les châteaux, forts ou batteries *du littoral* déclassés se trouvent frappés d'indisponibilité entre les mains de l'administration des Domaines.

En est-il de même des ouvrages de défense *sis dans les îles ou ilots*? Logiquement, cela devrait être. Néanmoins, la loi nous oblige à une distinction ; quand l'ouvrage déclassé occupait toute l'île ou tout l'ilot, l'aliénation sera prohibée ; mais s'il était assis en un point de l'île, il paraît

bien que l'aliénation du reste de l'île sera dégagée des prohibitions de la loi.

La loi du 29 août 1905 vise en effet et uniquement : ou bien des terrains déclassés *du littoral* (châteaux, forts, batteries) sur lesquels ont été assises des fortifications et dont l'importance défensive, un moment annihilée, peut cependant réapparaître ; ou bien des terrains dont l'ensemble (îles, îlots) présente également un intérêt pour la défense, sans que les diverses parcelles qui les composent, considérées isolément, méritent la même attention, à cet égard (1-2).

(1) On objectera que l'aliénation totale d'une île peut se trouver consommée par des ventes partielles. Il n'importe ; la loi n'a prohibé que les ventes totales d'îles et non toutes les ventes de terrains insulaires. Cela est si vrai, que le projet de loi primitif comportait, outre un article 1^{er} relatif à la *vente des portions déclassées du domaine public*, un article 2 ainsi conçu :

« Nul à l'avenir ne pourra à un titre quelconque ni acquérir la propriété, ni conserver la possession d'immeubles dans les îles et îlots « situés en mer et dépendant de la France, sans l'agrément des ministres de la marine et de la guerre. »

Or, l'article 2 fut écarté, les Chambres n'ayant pas voulu sanctionner une restriction si grave à la libre disposition des biens (V. rapport de M. le sénateur Cabart Danneville, Sénat, annexe au p.-v. de la séance du 27 décembre 1904).

(2) La loi du 29 août 1905 intéresse non seulement le service des Domaines, mais tous les propriétaires d'îles entières ou d'îlots entiers. Ces propriétaires ne peuvent céder intégralement leurs îles ou îlots sans se soumettre aux formalités de la loi à peine de nullité des transactions immobilières intervenues. Aussi l'on a vu déjà des notaires se préoccuper des dispositions de la loi nouvelle et consulter le ministre de la guerre avant de passer acte.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

914.—De la lecture des divers titres et chapitres qui précèdent se dégage nettement cette idée que la législation spéciale qui régit le domaine militaire concerne avant tout les ouvrages de fortification : les textes relatifs au casernement et aux établissements militaires de toute nature sont rares.

On a pu se rendre compte aussi de l'importance de la loi du 10 juillet 1791 en laquelle sont déposées toutes les règles essentielles de la matière, tant pour le casernement que pour la fortification.

Il n'a pas été difficile non plus d'apercevoir que la réglementation du domaine militaire manquait souvent de sobriété et de retenue parce qu'elle n'avait pas été rédigée avec le souci de la tenir dans les limites de la législation.

Si nous entrons dans le détail, il semble que nous soyons en droit de formuler les considérations et critiques suivantes :

915. — EN CE QUI CONCERNE LA CONSTITUTION DU DOMAINE MILITAIRE, l'Assemblée constituante n'a fait œuvre durable de centralisation que pour les ouvrages fortifiés ; il a fallu recourir de nouveau au concours des communes pour qu'elles aidassent l'Etat à supporter la charge énorme du casernement (décret du 23 avril 1810 ; loi du 15 mai 1818, art. 46). Du reste, en dehors des taxes de casernement auxquelles elles sont obligatoirement assujetties, les villes de garnison offrent à l'Etat un concours bénévole qui est beaucoup plus précieux.

916. — EN CE QUI CONCERNE LES EXPROPRIATIONS FAITES POUR LE COMPTE DU MINISTÈRE DE LA GUERRE, nous avons essayé de noter l'intéressante évolution qui a eu lieu dans la législation : l'administration de la guerre, aussitôt après la promulgation de la loi du 8 mars 1810, se refusant à l'appliquer pour son propre compte et se fabriquant à elle-même une procédure spéciale ; le vote de la loi du 30 mars 1831 consacrant la pratique illégale de l'administration ; les lois générales de 1833 et du 3 mai 1841 rappelant et confirmant la loi spéciale de 1831 ; le texte vicieux des articles 65 de la loi de 1833 et 75 de la loi du 3 mai 1841 qui, en exemptant l'expropriation militaire des formalités des titres I et II, englobent à tort dans ces formalités le principe fondamental et inébranlable de l'article 1^{er} suivant lequel l'expropriation s'opère par autorité de justice ; la pensée du législateur qui dispose à l'égard de travaux de fortification urgents et l'habileté de l'administration qui déclare urgents tous ses travaux de fortification afin de bénéficier dans tous les cas de la loi d'exception ; la poussée d'opinion qui se fait en faveur des travaux publics civils aussitôt après la promulgation de la loi de 1831 et qui aboutit à l'adoption, en 1841, d'une procédure d'urgence pour ces travaux ; l'utilité de fondre en une seule ces deux procédures d'expropriation urgente ; la situation singulière de l'Algérie qui n'est pas exemptée, en matière d'expropriation militaire, des formalités des enquêtes préliminaires, alors que toutes les autres colonies bénéficient de cette exemption.

917. — EN CE QUI CONCERNE L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE DES OUVRAGES DE FORTIFICATION ET LE CLASSEMENT DE CES OUVRAGES, il n'est pas douteux, après simple lecture des lois de 1791, de 1819 et de 1851, que l'autorisation ne doive être prononcée expressément soit par ordonnance ou décret sous les régimes monarchiques, soit par loi sous le régime républicain ; que cette autorisation doit d'ailleurs être expresse à moins

qu'il s'agisse simplement d'améliorations à des ouvrages déjà construits ; que le classement, au sens de la loi de 1791, était un acte du législateur ayant des conséquences multiples quant à la conservation des places, à leur régime politique en temps de guerre, aux servitudes dont elles grèvent les terrains environnants ; que l'autorisation de construire un ouvrage et le classement de cet ouvrage doivent avoir lieu simultanément.

918.— EN CE QUI CONCERNE PLUS PARTICULIÈREMENT LES SERVITUDES, nous avons constaté que les servitudes défensives remontaient à la fin du ^{xvii}^e siècle, mais qu'elles n'avaient reçu quelque précision qu'à partir de l'ordonnance de 1713. Trois lois générales gouvernent cette importante matière, les lois du 40 juillet 1791, du 17 juillet 1819 et du 10 juillet 1851. Un règlement d'administration publique, décret du 10 août 1853, a été rendu pour préciser les mesures d'exécution, coordonner et réunir les dispositions éparses dans les trois lois susvisées. Malheureusement, le décret, au lieu de se tenir dans les limites de la délégation qui lui était donnée, a souvent ajouté à la loi et accordé des tolérances nouvelles, alors que le législateur paraît bien s'être réservé tout adoucissement des servitudes qui paraîtrait compatible avec les intérêts de la défense (1). Le décret du 10 août 1853 n'a pas force de loi, car il n'a pas été rendu

(1) Seulement, le législateur ne songeant pas à adoucir le régime des servitudes, l'Administration l'a fait à sa place (règlement de 1853 ; décret de 1901 sur les servitudes autour de Paris). Ce qu'elle a fait est d'une légalité bien douteuse ; mais elle a été, ce faisant, une ouvrière de progrès, car il semble bien que les tolérances doivent augmenter en même temps que la portée des armes. Si l'on voulait obtenir maintenant, par le découvert des terrains avoisinant les places fortes, le même résultat utile qu'en 1713 ou 1791, il faudrait augmenter démesurément la profondeur des zones. C'est impossible. Dès lors, l'importance de la nudité absolue des zones actuelles a diminué.

dans la période dictatoriale ; du reste, ses auteurs n'avaient pas l'intention de lui donner une telle importance, puisqu'ils se sont référés à la disposition finale de la loi de 1851 qui donnait délégation au pouvoir exécutif pour régler.

Il est hors de doute que l'imposition des servitudes est subordonnée à la publication préalable du tracé des zones. Il est hors de doute aussi que le tracé des zones doit être joint à l'acte de classement. Enfin, le décret de 1853 (ici, il n'est pas sorti de son mandat) a voulu que les actes divers relatifs aux servitudes fussent publiés sans délai. Par conséquent, les trois grands actes qui ont trait à l'établissement d'un ouvrage fortifié : autorisation de construire, classement, imposition des servitudes, doivent être simultanés. La pratique ne s'accommode généralement pas de cette théorie, et le législateur semble justifier la pratique en ne prononçant le classement des ouvrages qu'après leur exécution et en laissant l'administration ne publier le tracé des zones que longtemps après le classement.

919. — EN CE QUI CONCERNE LA CONSERVATION ET L'ADMINISTRATION DU DOMAINE MILITAIRE, il nous a été facile de constater que le ministre de la guerre était, de par la loi, le seul et unique gestionnaire de ce domaine, et que la représentation du ministre de la guerre par les préfets ne faisait pas échec à cette prérogative ; que l'administration militaire avait une loi spéciale à sa disposition (29 mars 1806) pour poursuivre les dégradations commises sur le domaine affecté à ses services, loi de compétence, puisqu'elle correctionnalise toutes les infractions, loi pénale en même temps, puisqu'elle déclare invocables en matière de domaine militaire tous les textes qui protègent la conservation des domaines nationaux en général ; qu'il importait de ne pas confondre avec la conservation du domaine la police des zones ; que cette police des zones diffère de la conservation du domaine par deux traits essentiels, la compétence des tribunaux

administratifs en vertu de la loi de 1819, et les textes invocables qui sont les dispositions protectrices de la grande voirie.

920. — EN CE QUI CONCERNE LE DÉCLASSEMENT OU LA DÉSAFFECTATION DES TERRAINS MILITAIRES ET LEUR ALIÉNATION, NOUS AVONS essayé de mettre en relief cet autre grand principe que le ministre de la guerre, qui possède seul le pouvoir de gérer le domaine militaire, n'en a pas, par contre, la disposition, et que, le cas échéant où l'administration de la guerre constate soit qu'un immeuble lui est devenu inutile soit qu'un droit peut être cédé, il doit être fait remise de cet immeuble à l'administration des Domaines ou cession de ce droit par l'intermédiaire de la même administration.

CONCLUSION

921. — Nous ne croyons pas téméraire de conclure que, si le souci des intérêts éminents de la défense a conduit le législateur à faire une place à part au domaine militaire dans l'ensemble du patrimoine immobilier de l'Etat, la législation spéciale qui est issue de cette idée mérite d'être conservée, bien qu'elle ne laisse pas d'être quelque peu compliquée et qu'il ne soit pas toujours aisé d'en dégager les bases fondamentales. Elle est susceptible d'améliorations et d'adoucissements en raison des modifications profondes qui ont eu lieu dans l'organisation défensive des places. Il serait désirable principalement, dans l'intérêt de la loi, que l'on fit disparaître l'erreur commise en l'article 65 de la loi du 7 juillet 1833 et maintenue en l'article 75 de la loi du 3 mai 1841 ; que l'on fondît ensemble la loi du 30 mars 1831 et le titre VII (dispositions exceptionnelles) de la loi du 3 mai 1841 ; que l'expropriation militaire en Algérie fût débarrassée des formalités de l'enquête préalable, comme elle l'est dans la métropole et dans les autres colonies ; qu'il fût statué à nouveau et très explicitement sur la simultanéité ou la succession des actes qui autorisent la création des ouvrages fortifiés, les classent et grèvent les propriétés voisines de servitudes ; qu'il fût fait une révision du décret du

10 août 1853 par laquelle cet acte serait ramené exactement aux limites de la disposition légale qui l'a prévu ou, mieux encore, qu'il fût fait, par loi, une révision du régime ancien des servitudes, qui supprimerait toutes prohibitions rendues inutiles par la longue portée des armes à feu.

Vu :

Le Président de la thèse,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

ANNEXES

Ordonnances de l'ancien régime relatives à la conservation des fortifications et aux servitudes extérieures.

16 juillet 1670. — ORDONNANCE DU ROI POUR EMPÊCHER QU'EN AUCUNE MANIÈRE L'ON NE GATE ET RUINE LES FORTIFICATIONS DES PLACES FRONTIÈRES ET AVANCÉES.

De par le Roy.

Sa Majesté ayant été informée que, bien que par son ordonnance du dixième septembre de l'année 1668 il soit défendu à toute personne de faire labourer dans les Dehors, Contrescarpes et Fossees des places frontières et avancées ni plus près du chemin couvert d'icelles que de quinze toises, et d'envoyer ou de permettre qu'il soit envoyé des Bestiaux paître dans lesdits Dehors, Contrescarpes et Fossees ni aussi plus près que de quinze toises, néanmoins on ne laisse pas d'y en laisser aller et de contrevenir journellement à ladite ordonnance : que même quelques-uns ont fait des jardinages dans les Dehors, Demi-lunes et Bastions, ce qui ruine entièrement lesdites Fortifications, les rend inutiles et est entièrement contraire aux intentions de Sa Majesté,

Et voulant empêcher la continuation d'un désordre de cette conséquence et si préjudiciable à la sûreté de ses places,

Sa Majesté, en confirmant en tant que de besoin ladite ordonnance du dixième septembre 1668 et en l'amplifiant, a deffendu et deffend très expressément à toutes personnes de quelque qualité et condition qu'elles soient, même aux Sergents-majors des Places, Aides majors et autres officiers d'icelles, de faire labourer dans les Dehors, Contrescarpes et Fossees desdites places ni plus près du chemin couvert d'icelles que de quinze toises ;

Comme aussi d'y faire ni souffrir paître aucuns Bestiaux ni plus près du chemin couvert des Fortifications que de quinze toises ;

Et de permettre que qui que ce soit marche sur lesdites Fortifications en autres endroits qu'aux chemins destinez pour faire des Rondes,

Le tout à peine de désobéissance et de confiscation desdits Bestiaux desquels Sa Majesté a fait don dès à présent comme pour lors aux soldats des Garnisons et autres qui s'en pourront saisir.

Deffend aussi très expressément Sa Majesté à qui que ce soit sans aucun excepter de faire dresser et planter aucuns jardins dans les Bastions, Demi-lunes, Fossees, Contrescarpes et autres ouvrages des Fortifications des dites Places, Sa Majesté voulant que ceux qui y sont plantés présentement soient incessamment rasez.

Non plus que de faire édifier et bâtir aucunes maisons dans les Fauxbourgs d'icelles sans en avoir la permission de Sa Majesté à peine de désobéissance et de souffrir la démolition et rasement desdites maisons et jardins, et aux officiers-majors desdites places qui auront permis lesdites contraventions d'être privés pendant trois mois de leurs appointemens.

Trouve bon néanmoins Sa Majesté que l'herbe qui croitra sur lesdits Ouvrages et dans les Fossees et Chemins couverts soit coupée deux fois chaque année au temps qu'il conviendra et ce par le moien d'échelles aux endroits où la main ne pourra pas facilement atteindre ; sans que ceux qui seront employez à la coupe puissent marcher sur les gazons ni faire botteler ladite herbe sur le lieu et à mesure qu'elle sera coupée, mais bien l'enlever toute à la fois.

Mande et ordonne Sa Majesté aux Gouverneurs desdites villes et Places et à ceux qui y commandent en leur absence, Intendans en icelles et ayans la conduite et direction desdites Fortifications, de tenir la main, chacun à son égard, à l'exacte observation de la présente, laquelle Sa Majesté veut estre leue, publiée et affichée dans lesdites villes et Places et partout ailleurs que besoin sera, à ce qu'aucun n'en prétende cause d'ignorance.

Fait à St-Germain-en-Laye, le 16 juillet 1670. *Signé* : LOUIS et plus bas LE TELLIER.

2 février 1675. — ORDONNANCE DU ROI POUR RÉITÉRER LES DÉFENSES CY DEVANT FAITES DE RUINER NI ENDOMMAGER LES FORTIFICATIONS DES PLACES FRONTIÈRES ET AVANCÉES.

De par le Roy.

Sa Majesté sçachant qu'encore que par son ordonnance du 16 juillet 1670 elle ait pourvu à tout ce qui estoit nécessaire pour empêcher que qui que ce fust ne fist ni apportast aucun dommage aux Fortifications de ses Places frontières et avancées, néanmoins plusieurs personnes se licentient de contrevenir aux défenses portées par ladite ordonnance, sans que les officiers desdites Places qui sont obligés par leurs Charges de l'empescher en prennent aucun soin ; Sa Majesté, voulant y remédier, A de nouveau défendu et deffend très expressément à toutes personnes (1) et de confiscation desdits Bestiaux en faveur des soldats des Garnisons auxquels Elle permet de s'en saisir, même de les tuer sur-le-champ, Sa Majesté leur en faisant don sans que les Gouverneurs ou commandans ès-dites Places ni aucuns Juges et autres Officiers puissent les obliger à les restituer pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse estre, ce que Sa Majesté leur a deffendu et deffend très expressément. . . . (2).

1680. — ORDONNANCE DU ROI CONFIRMATIVE DE CELLES DU DIXIÈME SEPTEMBRE 1668, SEIZIÈME JUILLET 1670 ET DEUXIÈME FÉVRIER 1675 POUR EMPESCHER QU'IL NE SOIT DRESSÉ DES JARDINS, LABOURÉ NI SEMÉ DANS LES OUVRAGES DES FORTIFICATIONS DES PLACES, NI PERMIS D'Y FAIRE PAITRE DES BESTIAUX, SUR LES PEINES Y CONTENUES.

Du 14 août 1680.

...
Sa Majesté ayant veu, pendant le voyage qu'elle fait présentement sur ses frontières de Flandres et Hainault, que nonobstant

(1) V. Ordon. de 1670, depuis « Sa Majesté en confirmant... » jusqu'à « à peine de désobéissance ».

(2) V. Ordon. de 1670, depuis « Deffend très expressément » jusqu'à la fin.

les défenses portées par son ordonnance du 2 février de l'année 1675 confirmative de celles du 10 septembre 1668 et du 16 juillet 1670, aucuns officiers-majors des Places où Sa Majesté a esté en personne, ont fait dresser et planter des Jardins dans les ouvrages des Fortifications desdites Places, labourer les glacis d'icelles et y semer des grains ; ce qui apporte un préjudice notable ausdites Fortifications ; et voulant y pourvoir Sa Majesté a de nouveau et en confirmant les susdites ordonnances, ordonné et ordonne aux officiers-majors de ses Places qui ont fait dresser et planter des Jardins dans l'étendue des Fortifications d'icelles, de les faire détruire et arracher les Plans qui y sont, dans le temps de deux mois, à peine à ceux qui n'y auront pas satisfait, de perte de leurs Charges. si ce n'est que Sa Majesté avant l'expiration dudit temps ne leur accorde par ordre exprès signé d'Elle, la permission de conserver lesdits Jardins.

Défend en outre très expressément Sa Majesté ausdits Officiers, majors desdites places et à toutes autres personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de faire labourer ni semer sur les rempars du corps desdites Places non plus que dans les Dehors, contrescarpes et fossez ni plus près du chemin couvert d'icelles que de quinze toises ; ni pareillement de souffrir paître aucuns Bestiaux dans les ouvrages desdites Places, aussi plus près du chemin couvert de la distance de quinze toises.

1695. — ORDONNANCE DU ROI POUR LA CONSERVATION DES FORTIFICATIONS DES PLACES.

Du 30 juillet 1695

De par le Roi.

Sa Majesté sçachant que les officiers-majors d'aucunes de ses Places frontières et avancées, soit qu'ils ignorent ou veuillent mettre en oubli les ordonnances qu'elle a cy-devant fait expédier pour la conservation des Fortifications desdites Places, souffrent que l'on y fasse paître des Bestiaux, que même ils en donnent des permissions et ne font point de difficulté d'y faire labourer et semer des grains, non plus que d'y planter des arbres fruitiers,

et de faire des Jardins desdites Fortifications, qui leur ostent en quelques endroits la forme qu'elles doivent avoir et y font un notable préjudice :

Et ne voulant point souffrir ces abus, Sa Majesté, en confirmant ses ordonnances des 10 septembre 1668, 16 juillet 1670, 2 février 1675 et 14 août 1680, a deffendu et deffend très expressément aux officiers-majors de ses Places et à toutes autres personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de faire labourer ni semer sur les Remparts, dans les Bastions, ni dans les Dehors, Fossez, Contrescarpes, Glacis et plus près des chemins couverts desdites places que de quinze toises et d'envoyer ou souffrir qu'il soit envoyé des Bestiaux paistre sur lesdits Remparts, ni dans aucune desdites Fortifications et plus près que ladite distance de quinze toises des chemins couverts, comme aussi d'empescher que qui que ce soit marche sur lesdites Fortifications en d'autres endroits que ceux qui sont destineez pour les chemins des Rondes, le tout sur peine de désobéissance et de confiscation desdits Bestiaux au profit des soldats de la Garnison, auxquels Sa Majesté en fait dès à présent don, et leur permet de s'en saisir et de les tuer sur-le-champ, sans que le Gouverneur ou Commandant, ni les Juges ou autres officiers puissent les obliger de les rendre pour quelque raison et sous quelque prétexte que ce soit. Ordonne et enjoint très expressément Sa Majesté à ceux desdits officiers majors et à tous autres qui ont fait des Jardins ou qui en ont trouvé qui avoient esté faits et dont ils jouissent dans tels endroits que ce puisse estre des Fortifications desdites Places, de les faire détruire et d'en faire arracher tous les Plans, sans en rien excepter, dans deux mois, à compter du jour de la date de la Présente, à peine à ceux desdits officiers qui n'y auront point satisfait de perdre leurs Charges, si ce n'est qu'avant que ledit temps soit expiré Sa Majesté, sur la connaissance qu'elle aura prise de quelle manière lesdits Jardins sont plantez, n'ait par Brevets signez d'Elle, accordé pour ceux qui ne portent aucun préjudice ausdites Fortifications permission de les conserver. Et comme Sa Majesté ne veut point oster à ceux desdits officiers-majors qui sont en possession de recueillir les herbes qui croissent sur les Fortifications, le profit qu'ils en peuvent tirer, Elle veut bien permettre

qu'on les fauche deux fois par an au temps qu'il conviendra, et que l'on se serve à cette fin d'échelles aux endroits où la main ne pourrait atteindre autrement, à condition que ceux qui y seront employez ne marcheront point sur les gazons et que les herbes ne seront point botelées sur le lieu et à mesure qu'elles seront fauchées, mais bien qu'elles seront enlevées toutes à la fois, à la charge aussi que ceux auxquels Elle permet de faire couper les bonnes herbes seront obligez de faire aussi et dans le même temps couper toutes les mauvaises. Mande et ordonne Sa Majesté aux Gouverneurs et ses Lieutenants généraux en ses Provinces, aux Gouverneurs de ses Villes et Places, à ceux qui y commandent en leur absence, aux Intendants en ses Provinces et sur ses Frontières ayant la conduite et direction desdites Fortifications, aux Commissaires de ses guerres, et à tous autres ses officiers qu'il appartiendra, de tenir la main chacun à son égard à l'exécution et observation de la Présente, que Sa Majesté veut estre publiée et affichée dans lesdites Places, aux Portes des Corps de Garde, et partout où besoin sera, à ce qu'aucun n'en prétende cause d'ignorance. Fait à Versailles ce trentième juillet mil six cens quatre vingt quinze.

Signé : LOUIS et plus bas LE TELLIER.

9 décembre 1713. — ORDONNANCE DU ROI, POUR LA CONSERVATION DES OUVRAGES DES FORTIFICATIONS, ET POUR EMPÊCHER QU'ON NE BATISSE DES MAISONS DANS L'ÉTENDUE QUI Y EST MARQUÉE.

De par le Roi,

Sa Majesté étant informée qu'au préjudice de ses Ordonnances, et particulièrement de celles des 3 octobre 1668, 16 juillet 1670 et 2 février 1675, les Soldats des Troupes qui sont en garnison qui passent dans les places fortes, frontières et avancées, ruinent les corps-de-garde, guerites, casernes et logemens où ils habitent, enlèvent et brûlent les palissades; ce qui arrive ordinairement par la négligence des Majors et Aides-majors de ces places.

Que les Officiers-majors desdites places, ou autres personnes, de leur aveu et par leur tolérance, font labourer dans les dehors,

contrefcarpes et fossés deſdites places ; envoient paitre, ou permettent qu'il ſoit envoyé des beſtiaux dans leſdits dehors, contrefcarpes et fossés.

Que même quelques-uns ont fait et font journellement des jardinages dans les dehors, demi-lunes et baſtions, ce qui endommage et ruine leſdites fortifications ; et que ſous prétexte de recueillir les herbes qui croiſſent dans les ouvrages de fortifications, et ſur leurs talus et parapets, ils y font monter des ouvriers qui détruiſent les gazonnages deſdits ouvrages.

Et que pluſieurs perſonnes ont fait édiſier et bâtir des maiſons dans les faubourgs deſdites places, ſans en avoir la permiſſion du Roi, et les ont même avancées juſqu'à la petite portée du fuſil des chemins-couverts, glacis et autres ouvrages des dehors deſdites places : Et étant néceſſaire de remédier à des abus ſi préjudiciables à la ſûreté, conſervation et entretien deſdites places ;

Sa Majeſté, en confirmant, en tant que de beſoin, leſdites ordonnances des 3 octobre 1668, 16 juillet 1670 et 2 février 1675, et les amplifiant, a ordonné et ordonne que dorénavant les Majors et Aides-majors de ſes places, viſiteront exactement, finon à toutes les gardes qui ſe monteront, au moins une fois la ſemaine, et à tous les changements de garniſon et paſſages des Troupes, les corps-de-garde, guérites, paliffades, caſernes, logemens de Soldats, arſenaux et magafins, pour reconnoître l'état auquel ils ſeront, et ſi par le défordre deſdits ſoldats ils n'aurent point été endommagés ; auquel cas ils en avertiront en diligence le Gouverneur de la place, l'Intendant ayant la direction du payement des Troupes, et le Commiſſaire des guerres ordonné à la police d'icelles, pour faire retenir ſur les montres des compagnies, bataillons ou régimens dont les Soldats auront cauſé ces dommages, ce qu'il conviendra pour les réparer, faute de quoi Sa Majeſté rendra leſdits Majors et Aides-majors reſponſables des dégâts et dégradations qui arriveront auxdits corps-de-garde, guérites, paliffades et logemens, par autre voie que par l'injure ou ſuccéſſion de temps ; et fera prendre les fonds néceſſaires pour leur rétabliffement, ſur les appointemens deſdits Majors et Aides majors.

Veut et ordonne Sa Majeſté, qu'une fois tous les mois l'Ingé-

nieur-directeur du département, ou l'Ingénieur en chef de la place, assiste avec le Major ou Aide-major, à la visite des ouvrages de fortifications, corps-de-garde, guérites, palissades, caernes, logemens et autres édifices appartenans au Roi, pour reconnoître l'état auquel ils seront, et dresser un état estimatif de la réparation des dégâts et dommages qui y auroient été faits.

Défend très expressement à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, même aux Majors de ses places, Aides majors et autres Officiers, de faire labourer dans les dehors, glacis, contrescarpes et fossés, ni plus près du chemin-couvert que de quinze toises, ou plus si ledit glacis a plus d'étendue.

Comme aussi d'y faire paître, ni souffrir qu'on y mène paître aucuns bestiaux plus près du chemin-couvert, ou avant-chemin-couvert desdites fortifications, que de quinze toises, ou plus si le glacis a plus d'étendue ; et de permettre que l'on marche sur lesdites fortifications, en d'autres endroits qu'aux chemins destinés pour faire les rondes, à peine de défobéissance et de confiscation desdits bestiaux, desquels Sa Majesté a fait et fait don aux Soldats des garnisons, et autres qui pourront s'en saisir ; même leur permet de les tuer sur-le-champ, sans que les Gouverneurs ou Commandans desdites places, aucuns Juges ou autres Officiers puissent les obliger à les restituer, ou la valeur, pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse être, ce que Sa Majesté leur a défendu et défend très expressement.

Défend aussi très expressement à toutes autres personnes, sans aucunes exceptions, même aux Gouverneurs, Commandans et autres Officiers-majors desdites places, de faire planter et dresser aucuns jardins dans les bastions, demi-lunes, fossés, contrescarpes et autres ouvrages des fortifications desdites places, sans une permission expresse et par écrit de Sa Majesté, Laquelle veut que les jardins qui ont été dressés et plantés sans ladite permission, soient incessamment rasés : Trouve bon néanmoins Sa Majesté, que l'herbe qui croîtra sur lesdits ouvrages, et dans les fossés et chemins-couverts, soit coupée deux fois chaque année, aux temps convenables, en appliquant des échelles aux endroits où la main ne pourra pas facilement atteindre, sans toutefois que ceux qui feront employés à la coupe desdites herbes, puissent marcher sur

les gazons, ni faire botteler les herbes sur le lieu, à mesure qu'elles seront coupées, mais bien les enlever tout-à-la-fois, à condition de faire couper et arracher en même temps les ronces, épines et autres mauvaises herbes qui pourroient croître sur lesdits ouvrages.

Défend pareillement Sa Majesté à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de faire construire et édifier aucunes maisons et clôtures de maçonnerie dans les faubourgs et aux avenues desdites places, plus près de deux cent cinquante toises de la palissade du chemin-couvert, s'il y en a, à peine de désobéissance, et de souffrir la démolition et rasement desdites maisons et jardins, sans en espérer aucun dédommagement; et aux Officiers majors desdites Places, qui auroient consenti auxdites contraventions, d'être privés pendant trois mois du paiement de leurs appointemens.

Permet néanmoins Sa Majesté, qu'il puisse être bâti à chacune des portes et principales avenues desdites places, un cabaret pour la commodité des voyageurs qui arriveroient après la fermeture des portes, à deux cents toises de distance des palissades du chemin couvert, ou avant-chemin-couvert, dans l'endroit qui sera jugé le plus convenable, et le moins préjudiciable à la sûreté de la place.

Et à l'égard des maisons et murs de clôture qui ont été bâtis dans les faubourgs et avenues desdites places, dans la distance de deux cents cinquante toises; ordonne Sa Majesté qu'il en sera dressé des plans exacts par les Ingénieurs-directeurs, ou Ingénieurs en chef desdites places, pour, iceux vus, être ordonné par Sa Majesté, sur la démolition desdites maisons et murs de clôture, ce qu'Elle jugera convenable à son service et à la sûreté desdites places.

Mande et ordonne Sa Majesté aux Gouverneurs et Commandans pour Elle esdites villes et places, Intendans dans les départemens desquels elles sont situées, et autres ayant la conduite et direction desdites fortifications, de tenir la main, chacun comme il appartiendra, à l'exacte observation et exécution de la présente, laquelle Sa Majesté veut être publiée et affichée dans lesdites villes et places, et partout où besoin sera, à ce qu'aucun n'en prétende-

caufe d'ignorance. Fait à Versailles le neuf décembre mil fept cent treize. *Signé* LOUIS. *Et plus bas*, VOYSIN.

1744. — ORDONNANCE DE 1744 SUR LE SERVICE ET LE RANG DES INGÉNIEURS.

62. Aucune personne de quelque qualité et condition qu'elle soit ne pourra faire transporter des décombres ailleurs que dans les lieux indiquez par l'ingénieur en chef de la place.

66. Sa Majesté leur enjoint pareillement (1) de ne point souffrir qu'il soit fait aucun chemin, levée, ni chaussée, ni creusé aucun fossé à cinq cens toises près d'une place de guerre, sans que l'alignement en ait été auparavant concerté avec l'ingénieur en chef de ladite place.

1750. — ORDONNANCE DU ROI CONCERNANT LES GOUVERNEURS ET LIEUTENANTS GÉNÉRAUX DES PROVINCES, LES GOUVERNEURS ET ÉTATS-MAJORS DES PLACES ET LE SERVICE DANS LESDITES PLACES.

658. Les officiers des états-majors des places veilleront à l'exécution des ordonnances concernant la conservation des fortifications et à ce qu'il ne soit bâti aucune maison en dedans et aux environs desdites places qu'aux endroits permis.

663. On empêchera également qu'aucuns bestiaux ne pâturent sur les remparts, dans les fossés, demi-lunes et autres ouvrages ni sur les glacis ; voulant Sa Majesté que ceux qui y seront saisis par les soldats de garde, soient confisqués à leur profit et que qui que ce soit ne puisse les obliger à restituer lesdits bestiaux ni leur valeur, Sa Majesté leur en faisant don.

664. Défend Sa Majesté aux officiers-majors des places de faire labourer ni semer sur les remparts, bastions et autres ouvrages, fossés et glacis desdites places, leur permettant seulement d'en faire couper l'herbe deux fois l'an en prenant les précautions nécessaires pour ne causer aucun dommage.

(1) Aux ingénieurs militaires.

Des émoluments des états-majors des places.

665. Sa Majesté ayant bien voulu accorder aux officiers des états-majors de ses places la jouissance des herbes qui y croissent dans les ouvrages, son intention est que le partage en soit réglé entre eux comme il suit, à moins qu'il n'ait été réglé autrement par des décisions particulières, en considération des singularités qui se trouvent dans la construction de certaines places.

666. Le gouverneur aura les herbes des remparts du corps de la place, des bastions et autres ouvrages qui y sont attachés ainsi que des fossés qui les environnent.

667. Les herbes des demi-lunes, ravelins, contregardes et autres ouvrages détachés du corps de la place, de leurs fossés et des chemins couverts appartiendront au Lieutenant du Roi.

668. Les Majors et Aides-majors jouiront de celles des glacis et des avant-fossés, lorsqu'il y aura des doubles glacis.

1759. — ORDONNANCE DU ROI CONCERNANT LE CORPS DU GÉNIE ET LES COMPAGNIES DE SAPEURS ET DE MINEURS.

36. Deffend de nouveau Sa Majesté et très expressément à tous Ingénieurs servant dans ses armées, de donner ou envoyer aucun plan de places ou des ouvrages qu'ils exécuteront, à qui que ce soit qu'au général de l'armée, à l'officier général commandant le Corps avec lequel ils seront détachés, et au secrétaire d'Etat ayant le Département de la guerre.

87. Sa Majesté fait défense à tous Ingénieurs de laisser lever par qui que ce soit les plans des places du Royaume où ils font leur résidence, ni de laisser prendre des copies de ceux dont ils sont dépositaires, à moins d'une permission expresse de Sa Majesté, sous peine d'être cassés et même de plus grande peine suivant l'exigence du cas (1).

97. Veut au surplus Sa Majesté que les ordonnances qu'elle a précédemment rendues sur le fait des fortifications et notamment

(1) V. les articles 89 et 96 qui reproduisent presque textuellement les articles 62 et 66 de l'ordonnance de 1744.

pour ce qui concerne leur conservation, soient exécutées en tout ce qui n'est pas contraire à la présente.

1768. — ORDONNANCE DU ROI POUR RÉGLER LE SERVICE DANS LES PLACES ET DANS LES QUARTIERS.

TITRE 35.

1. Les officiers des états-majors des places et les Ingénieurs veilleront à l'exécution des ordonnances concernant la conservation des fortifications, et à ce qu'il ne soit bâti aucunes maisons et clôture de maçonnerie dans les faubourgs et aux avenues des places, plus près de 250 toises de la palissade du chemin couvert ; défendant Sa Majesté à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de contrevenir à ses intentions à cet égard, sous peine de désobéissance et de la démolition et du rase-ment desdites maisons ou jardins, sans aucun dédommagement.

2. Ils tiendront pareillement la main à ce qu'il ne soit fait aucun chemin, levée ou chaussée, ni creusé aucun fossé à 500 toises près de leur place, sans que l'alignement en ait été auparavant concerté avec l'Ingénieur en chef de ladite place, lequel, dans tous les cas, sera tenu de prendre les ordres du directeur des fortifications.

.

9. Les jardins et arbres fruitiers qui se trouveront dans l'enceinte des magasins à poudres seront totalement détruits, et on ne souffrira point qu'il y soit planté ni arbres ni légumes, ni qu'il y entre aucune personne que celles qui y sont nécessaires pour le service des magasins.

10. Il n'y aura pareillement aucuns jardins ni arbres fruitiers dans tous les ouvrages extérieurs des places.

11. Les sentinelles veilleront à ce qu'aucuns bestiaux ne pâturent sur les remparts, dans les fossés, demi-lunes et autres ouvrages ni sur les glacis ; voulant Sa Majesté que ceux qui y seront saisis par les Soldats, cavaliers ou Dragons de garde, soient

confisqués à leur profit quand il sera bien constaté qu'ils auront été arrêtés dans l'enceinte desdits ouvrages (1).

13. Enjoint expressément Sa Majesté aux ingénieurs de veiller à l'exécution des articles précédents.

1776. — ORDONNANCE. CONCERNANT LE CORPS ROYAL DU GÉNIE.

TITRE V.

27. — Sa Majesté enjoint pareillement aux officiers du corps royal du génie de ne point souffrir qu'il soit fait aucuns chemin, maison, levée ni chaussée ni creusé aucun fossé, à cinq cents toises près d'une Place de guerre, sans que l'alignement n'en ait été auparavant concerté avec l'Officier du Corps employé dans la Place ; dans tous les cas, ledit Officier sera tenu de prendre les ordres du Commandant du district qui, selon l'importance de l'objet, prendra l'avis du directeur ou décidera provisoirement par lui-même.

28. — Entend aussi Sa Majesté qu'il ne soit bâti aucunes maisons et clôture de maçonnerie dans les faubourgs et aux avenues des Places, plus près de deux cent cinquante toises de la palissade du chemin couvert : défendant Sa Majesté à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de contrevenir à ses intentions à cet égard, sous peine de désobéissance et de la démolition et du rasement desdites maisons ou jardins, sans aucun dédommagement. De même, aucune personne ne pourra faire transporter des décombres ailleurs que dans les lieux indiqués par l'Officier du Corps.

22 novembre-1^{er} décembre 1790. — DÉCRET RELATIF AUX DOMAINES NATIONAUX, AUX ÉCHANGES ET CONCESSIONS ET AUX APANAGES.

.

ART. 5. — Les murs et fortifications des villes, entretenus par

(1) L'article 12 reproduit, sauf une légère variante, l'article 664 de l'ordonnance de 1750.

l'Etat et utiles à sa défense, font partie des domaines nationaux : il en est de même des anciens murs, fossés et remparts de celles qui ne sont point places fortes ; mais les villes et communautés qui en ont la jouissance actuelle y seront maintenues si elles sont fondées en titres ou si leur possession remonte à plus de dix ans ; et à l'égard de celles dont la possession aurait été troublée ou interrompue depuis quarante ans, elles y seront rétablies. Les particuliers qui justifieront de titres valables ou d'une possession paisible et publique depuis quarante ans seront également maintenus dans leur propriété et jouissance.

.

1791. — *Extrait de la loi concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs, donnée à Paris le 10 juillet 1791.*

DÉCRET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, DES 24 MAI, 25, 27 ET 30 JUIN, 2, 4, 5 ET 8 JUILLET 1791.

L'Assemblée nationale, sur le rapport de son Comité militaire, décrète ce qui suit :

TITRE PREMIER. — *Conservation et classement des places de guerre et postes militaires ; police des fortifications.*

ART. 1^{er}. — Les places de guerre et postes militaires seront partagés en trois classes, suivant leur degré d'importance, et conformément au tableau qui sera réglé et annexé au présent décret.

Les places et postes de la première classe seront non seulement entretenus avec exactitude, mais encore renforcés dans toutes celles de leurs parties qui l'exigeront, et constamment pourvus des principaux moyens nécessaires à leur défense

Ceux de la seconde classe seront entretenus sans augmentation, si ce n'est pour l'achèvement des ouvrages commencés ; et ceux de la troisième classe seront conservés en masse, pour valoir au besoin, sans démolition et sans autre entretien que celui des bâ-

timents qui seront conservés pour le service militaire, et des ouvrages relatifs aux manœuvres des eaux.

ART. 2. — Ne seront réputés places de guerre ou postes militaires, que ceux énoncés au tableau annexé au présent décret.

ART. 3. — Dans le nombre des places de guerre et postes militaires désignés en l'article précédent, si un examen ultérieur prouvait que quelques forts, citadelles, tours ou châteaux sont absolument inutiles à la défense de l'Etat, ils pourraient être supprimés et démolis en tout ou en partie, et leurs matériaux et emplacements aliénés au profit du Trésor public.

ART. 4. — Nulle construction nouvelle de places de guerre ou postes militaires, et nulle suppression ou démolition de ceux actuellement existans, ne pourront être ordonnées que d'après l'avis d'un conseil de guerre, confirmé par un décret du corps législatif, sanctionné par le roi.

ART. 5. — Les places de guerre et postes militaires seront considérés sous trois rapports ; savoir, dans *l'état de paix*, dans *l'état de guerre*, et dans *l'état de siège*.

ART. 6. — Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places et postes seront en *état de paix*, la police intérieure et tous autres actes du pouvoir civil, n'émaneront que des magistrats et autres officiers civils préposés par la Constitution pour veiller au maintien des lois ; l'autorité des agens militaires ne pouvant s'étendre que sur les troupes et sur les autres objets dépendans de leur service, qui seront désignés dans la suite du présent décret.

ART. 7. — Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places et postes seront en *état de guerre*, les officiers civils ne cesseront pas d'être chargés de l'ordre et de la police intérieurs ; mais ils pourront être requis par le commandant militaire, de se prêter aux mesures d'ordre et de police qui intéresseront la sûreté de la place : en conséquence, pour assurer la responsabilité respective des officiers civils et des agens militaires, les délibérations du conseil de guerre en vertu desquelles les réquisitions du commandant militaire auront été faites, seront remises et resteront à la municipalité.

ART. 8. — *L'état de guerre* sera déterminé par un décret du

Corps législatif, rendu sur la proposition du roi, sanctionné et proclamé par lui.

ART. 9. — Et dans le cas où le Corps législatif ne serait point assemblé, le roi pourra, de sa seule autorité, proclamer que telles places ou postes sont en *état de guerre*, sous la responsabilité personnelle des ministres ; mais lors de la réunion du Corps législatif, il délibérera sur la proclamation du roi, à l'effet de la valider ou de l'infirmier par un décret.

ART. 10. — Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places et postes seront en *état de siège*, toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la Constitution, pour le maintien de l'ordre et de la police intérieurs, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personnelle.

ART. 11. — Les places de guerre et postes militaires seront en *état de siège*, non seulement dès l'instant que les attaques seront commencées, mais même aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies, les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors, seront interceptées à la distance de dix-huit cents toises des crêtes des chemins couverts.

ART. 12. — L'*état de siège* ne cessera que lorsque l'investissement sera rompu ; et dans le cas où les attaques auraient été commencées, qu'après que les travaux des assiégeans auront été détruits, et que les brèches auront été réparées, ou mises en état de défense.

ART. 13. — Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendans des fortifications, et tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchemens, digues, écluses, canaux et leurs francs bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés *propriétés nationales* ; en cette qualité, leur conservation est attribuée au ministre de la guerre, et, dans aucun cas, les corps administratifs

ne pourront en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention d'une autre manière que celle qui sera prescrite par la suite du présent décret, sans la participation dudit ministre, lequel, ainsi que ses agens, demeureront responsables en tout ce qui les concerne, de la conservation desdites propriétés nationales, de même que de l'exécution des lois renfermées au présent décret.

ART. 14. — L'Assemblée nationale n'entend point annuler les conventions ou réglemens en vertu desquels quelques particuliers jouissent des productions de certaines parties de lignes, redoutes, retranchemens ou francs bords de canaux ; mais elle renouvelle, en tant que de besoin, la défense de les dégrader, d'en altérer les formes ou d'en combler les fossés ; les dispositions ci-dessus ne concernant point les jouissances à titre d'émolumens, et ne dérogeant point à ce qui est prescrit *article 59 du titre 3 du présent décret* (1).

ART. 15. — Dans toutes les places de guerre et postes militaires, le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée du côté de la place, à quatre toises du pied dudit talus, et parallèlement à lui, ainsi que celui renfermé dans la capacité des redans, bastions, vides ou autres ouvrages qui forment l'enceinte, sera considéré comme terrain militaire national, et fera rue le long des courtines et des gorges des bastions ou redans ; dans les postes militaires qui n'ont point de rempart, mais un simple mur de clôture, la ligne destinée à limiter intérieurement le terrain militaire national, sera tracée à cinq toises du parement intérieur du parapet ou mur de clôture, et fera également rue.

ART. 16. — Si dans quelques places de guerre et postes militaires, l'espace compris entre le pied du talus du rempart ou le parement intérieur du mur de clôture et les maisons ou autres établissemens des particuliers, était plus considérable que celui prescrit par l'article précédent, il ne serait rien changé aux dimensions actuelles du terrain national.

(1) Tit. III, art. 59. Tous les émolumens accordés par les anciennes ordonnances militaires aux officiers, de quelques grades et armes qu'ils puissent être, sont et demeureront supprimés.

ART. 17. — Les agens militaires veilleront à ce qu'aucune usurpation n'étende à l'avenir les propriétés particulières au-delà des limites assignées au terrain national ; et cependant toutes personnes qui jouissent actuellement de maisons, bâtimens ou clôtures qui débordent ces limites, continueront d'en jouir sans être inquiétées ; mais dans le cas de démolition desdites maisons, bâtimens ou clôtures, que cette démolition soit volontaire, accidentelle, ou nécessitée par le cas de guerre et autres circonstances, les particuliers seront tenus, dans la restauration de leurs maisons, bâtimens et clôtures, de ne point outre-passer les limites fixées au terrain national par l'article 15 ci-dessus.

ART. 18. — Les particuliers qui, par les dispositions de l'article 17 ci-dessus, perdront une partie du terrain qu'ils possèdent, en seront indemnisés par le Trésor public, s'ils fournissent le titre légitime de leur possession ; l'Assemblée nationale n'entendant d'ailleurs déroger en rien aux autres conditions en vertu desquelles ils seront entrés en jouissance de leur propriété.

ART. 19. — Les dispositions des articles 15, 16, 17 et 18 ci-dessus, seront susceptibles d'être modifiées dans les places où quelques portions de vieilles enceintes non bastionnées font partie des fortifications. Dans ce cas, les corps administratifs et les agens militaires se concerteront sur l'étendue à donner au terrain militaire national ; et le résultat de leurs conventions, approuvé par le ministre de la guerre, deviendra provisoirement obligatoire pour les particuliers ; lesquels demeureront néanmoins réservés aux indemnités qui pourront leur être dues, et qui seront réglées à l'amiable, s'il se peut, par les départemens, sur l'avis des districts ; et en cas de désaccord, par le tribunal du lieu.

ART. 20. — Les terrains militaires nationaux et extérieurs aux places et postes, seront limités et déterminés par des bornes, toutes les fois qu'ils ne se trouveront pas l'être déjà par des limites naturelles, telles que chemins, rivières ou canaux, etc. Dans le cas où le terrain militaire national ne s'étendrait pas à la distance de vingt toises de la crête des parapets des chemins couverts, les bornes qui devront en fixer l'étendue, seront portées à cette distance de vingt toises, et les particuliers légitimes possesseurs seront indemnisés, aux frais du Trésor public, de la perte du terrain qu'ils pourront éprouver par cette opération.

ART. 21. — Dans les postes sans chemins couverts, les bornes qui fixeront l'étendue du terrain militaire national, seront éloignées du parement extérieur de la clôture, de 15 à 30 toises, suivant que cela sera jugé nécessaire.

ART. 22. — Tous terrains dépendans des fortifications, qui, sans nuire à leur conservation, seront susceptibles d'être cultivés, ne le seront jamais qu'en nature d'herbages, sans labour quelconque et sans être pâturés, à moins d'une autorisation du ministre de la guerre.

ART. 23. — Le ministre de la guerre désignera ceux desdits terrains qui seront susceptibles d'être cultivés, et dont le produit pourra être récolté sans inconvéniens ; il indiquera pareillement ceux des fossés, les canaux, flaques ou étangs qui seront susceptibles d'être pêchés. Il adressera les états de ces divers objets aux commissaires des guerres, qui, conjointement avec les corps administratifs et de la manière qu'il est prescrit aux articles 5, 6, 7, 8, 9 et 10 du titre 6, les affermeront à l'enchère, en présence des agens militaires qui auront été chargés par le ministre de prescrire les conditions relatives à la conservation des fortifications.

ART. 24. — Les fermiers de toutes les propriétés nationales dépendantes du département de la guerre, seront responsables de toutes les dégradations qui seront reconnues provenir de la faute d'eux ou de leurs agens. Et lorsque le service des fortifications obligera de détériorer par des dépôts de matériaux, ou des emplacements d'ateliers, ou de toute autre manière, les productions de quelques parties de terrains qui leur seront affermées, l'indemnité à laquelle ils auront droit de prétendre sera estimée par des experts ; et il leur sera fait sur le prix de leurs baux, une déduction égale au dédommagement estimé.

ART. 25. — Toutes dégradations faites aux fortifications ou à leurs dépendances, telles que portes, passages d'entrée des villes, barrières, ponts levis, ponts dormans, etc., seront dénoncées par les agens militaires aux officiers civils chargés de la police, lesquels seront tenus de faire droit, suivant les circonstances et les caractères du délit.

ART. 26. — Nulle personne ne pourra planter des arbres dans le terrain des fortifications, émonder, extirper ou faire abattre

ceux qui s'y trouvent plantés, sans une autorisation du ministre de la guerre : ceux desdits arbres qu'il désignera comme inutiles au service militaire, seront vendus à l'enchère, conformément à ce qui est prescrit à l'article 23 ci-dessus pour l'affermage des terrains.

ART. 27. — Tous les produits provenant des propriétés nationales dépendantes du département de la guerre, seront perçus par les corps administratifs et versés par eux au Trésor public, ainsi que cela sera réglé par les lois concernant l'organisation des finances.

ART. 28. — Pour assurer la conservation des fortifications et la récolte des fruits des terrains affermés, il est défendu à toutes personnes, sauf aux agents militaires et leurs employés nécessaires, de parcourir les diverses parties desdites fortifications, spécialement leurs parapets et banquettes ; n'exceptant de cette disposition que le seul terre-plein du rempart du corps de place et les parties d'esplanade qui ne sont pas en valeur, dont la libre circulation sera permise à tous les habitants, depuis le soleil levé jusqu'à l'heure fixée pour la retraite des citoyens, et laissant aux officiers municipaux, de concert avec l'autorité militaire, le droit de restreindre cette disposition toutes les fois que les circonstances l'exigeront.

ART. 29. — Il ne sera fait aucun chemin, levée ou chaussée, ni creusé aucun fossé dans l'étendue de cinq cents toises autour des places, et de trois cents toises autour des postes militaires, sans que leur alignement et leur position aient été concertés avec l'autorité militaire.

ART. 30. — Il ne sera à l'avenir bâti ni reconstruit *aucune maison ni clôture de maçonnerie* autour des places de première et seconde classe, même dans leurs avenues et faubourgs, plus près qu'à deux cent cinquante toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés : en cas de contravention, ces ouvrages seront démolis aux frais des propriétaires contrevenans. Pourra néanmoins le ministre de la guerre déroger à cette disposition, pour permettre la construction de moulins et autres semblables usines, à une distance moindre que celle prohibée par le présent article, à condition que lesdites usines ne seront com-

posées que d'un rez-de chaussée, et à charge par les propriétaires de ne recevoir aucune indemnité pour démolition en cas de guerre.

ART. 31. — Autour des places de première et seconde classe, il sera permis d'élever des *bâtiments et clôtures en bois et en terre*, sans y employer de pierre ni de briques, même de chaux ni de plâtre, autrement qu'en crépissage, mais seulement à la distance de cent toises de la crête du parapet du chemin couvert le plus avancé, et avec la condition de les démolir, sans indemnité, à la réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place légalement déclarée en *état de guerre*, serait menacée d'une hostilité.

ART. 32. — Autour des places de troisième classe et des postes militaires de toutes les classes, il sera permis d'élever des *bâtiments et clôtures de construction quelconque* au-delà de la distance de cent toises des crêtes des parapets des chemins couverts les plus avancés, ou des murs de clôture des postes lorsqu'il n'y aura pas de chemins couverts.

Le cas arrivant où ces places et postes seraient déclarés dans l'*état de guerre*, les démolitions qui seraient jugées nécessaires, à la distance de deux cent cinquante toises et au-dessous de la crête des parapets des chemins couverts et des murs de clôture, n'entraîneront aucune indemnité pour les propriétaires.

ART. 33. — Les indemnités prévues par les articles 30, 31 et 32, seront dues néanmoins aux particuliers, si, lors de la construction de leurs maisons, bâtiments et clôtures, ils étaient éloignés des crêtes des parapets des chemins couverts les plus avancés, de la distance prescrite par les ordonnances.

ART. 34. — Les décombres provenant des bâtisses et autres travaux civils et militaires, ne pourront être déposées à une distance moindre de cinq cents toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés des places de guerre, si ce n'est dans les lieux indiqués par les agents de l'autorité militaire ; exceptant de cette disposition, ceux des détrimens qui pourraient servir d'engrais aux terres, pour les dépôts desquels les particuliers n'éprouveront aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser.

ART. 35. — Les écluses dépendantes des fortifications, soit dedans, soit dehors des places de guerre de toutes les classes, ne pourront être manœuvrées que par les ordres de l'autorité militaire, laquelle, dans l'état de paix, sera tenue de se concerter avec les municipalités ou les directoires des corps administratifs pour diriger les effets desdites écluses de la manière la plus utile au bien public.

ART. 36. — Lorsqu'une place sera en *état de guerre*, les inondations qui servent à sa défense ne pourront être tendues ou mises à sec sans un ordre exprès du roi ; il en sera de même pour les démolitions des bâtimens ou clôtures qu'il deviendrait nécessaire de détruire pour la défense desdites places ; et en général, cette disposition sera suivie pour toutes les opérations qui pourraient porter préjudice aux propriétés et jouissances particulières.

ART. 37. — Dans le cas d'urgente nécessité, qui ne permettrait pas d'attendre les ordres du roi, le commandant des troupes assemblera le conseil de guerre à l'effet de délibérer sur l'état de la place et la défense de ses environs, et d'autoriser la prompte exécution des dispositions nécessaires à sa défense.

ART. 38. — Dans les cas prévus par les articles 35, 36 et 37 ci-dessus, les particuliers dont les propriétés auront été endommagées, seront indemnisés aux frais du Trésor public, sauf pour les maisons, bâtimens et clôtures existans à une distance moindre de deux cent cinquante toises de la crête des parapets des chemins couverts.

ART. 39. — Dans les places et postes de troisième classe, où il y a des municipalités, il ne sera fourni aucun fonds par le trésor public, pour l'entretien des ponts, portes et barrières ; ces diverses dépenses devant être à la charge des municipalités, si elles désirent conserver lesdits ponts, portes et barrières.

ART. 40. — Les municipalités des places et postes de troisième classe pourront, si elles le jugent convenable, supprimer les ponts sur les fossés, et leur substituer des levées en terre, avec des ponceaux pour la circulation des eaux dont lesdits fossés peuvent être remplis, à la charge à elles de déposer dans les magasins militaires les matériaux susceptibles de service, tels que les

plombs, les fers et les bois sains provenant de la démolition desdits ponts, et à charge encore de ne pas dégrader les piles et culées de maçonnerie sur lesquelles ces ponts seront portés.

ART. 41. — Il est défendu à tout particulier autre que les agens militaires désignés à cet effet par le ministre de la guerre, d'exécuter aucune opération de topographie sur le terrain à cinq cents toises d'une place de guerre, sans l'aveu de l'autorité militaire. Cette faculté ne pourra être refusée lorsqu'il ne s'agira que d'opérations relatives à l'arpentement des propriétés.

Les contrevenans à cet article, seront arrêtés et jugés conformément aux lois qui seront décrétées sur cet objet dans le code des délits militaires.

TITRE IV. — *Des bâtimens et établissemens militaires, meubles, effets, fournitures et ustensiles qui en dépendent, tant dans les places de guerre et postes militaires que dans les garnisons de l'intérieur.*

ART. 1^{er}. — Tous les établissemens et logemens militaires, ainsi que leurs ameublemens et ustensiles, actuellement existans dans lesdits logemens et établissemens, ou en magasin, soit que ces divers objets appartiennent à l'Etat ou aux ci devant provinces et aux villes; tous les terrains et emplacements militaires, tels qu'esplanades, manèges, polygones, etc., dont l'Etat est légitime propriétaire, seront considérés désormais comme propriétés nationales, et confiés en cette qualité au ministre de la guerre, pour en assurer la conservation et l'entretien.

ART. 2. — Ne seront point compris dans l'article précédent, les bâtimens et emplacements que le ministre de la guerre ne jugerait pas nécessaires au service de l'armée, lesquels seront, dans ce cas, remis aux corps administratifs, pour faire partie des propriétés nationales aliénables, s'ils appartaient ci-devant à l'Etat: et dans le cas où ils auraient appartenu aux ci-devant provinces ou aux villes, elles continueront d'en être propriétaires.

ART. 3. — Il sera dressé des procès-verbaux de tous les terrains, bâtimens et établissemens conservés pour le service de l'armée, ainsi que des ameublemens, effets et fournitures qu'ils contien-

ment, soit qu'ils appartiennent actuellement à l'Etat, soit qu'ils appartiennent aux ci-devant provinces ou aux villes. Une expédition desdits procès-verbaux sera déposée au département de la guerre, une autre sera remise aux directoires des départemens dans lesquels se trouvent les objets ci-dessus mentionnés, et bornée pour chaque département à ce qui le concerne ; et la troisième expédition sera déposée dans les secrétariats militaires des différentes places. Celle-ci sera bornée, pour chaque place en particulier, aux objets renfermés dans ladite place ou qui en sont dépendans.

ART. 4. — Au moyen de ce qui précède, les dépenses d'entretien, réparations, constructions ou augmentations de bâtimens, renouvellement d'effets et fournitures concernant le service de l'armée, qui, jusqu'à ce moment avaient été supportées par les ci-devant provinces et par les villes, cesseront d'être à leur charge, du jour de la remise qui en sera faite ; lesdites dépenses devant, à compter de ce même jour, être supportées par la partie du Trésor public affectée au département de la guerre.

ART. 5. — Le ministre de la guerre devenant responsable du bon emploi et de la conservation des établissemens et bâtimens militaires, et des effets qu'ils renferment ou qui en sont dépendans, les corps administratifs ne pourront dans aucun cas en disposer ni s'immiscer dans leur manutention, d'une autre manière que celle indiquée par le présent décret.

ART. 6. — Dans les places et garnisons qui manquent de bâtimens militaires, le ministre de la guerre désignera ceux des bâtimens nationaux qui peuvent y suppléer, afin que, s'il y a lieu, il soit sursis à leur aliénation, et que par l'Assemblée nationale ils puissent être déclarés affectés au département de la guerre, comme bâtimens militaires.

ART. 7. — Toutes les fois qu'un terrain appartenant à une municipalité ou à quelque particulier, sera nécessaire pour un établissement militaire, le département de la guerre en fera l'acquisition de gré à gré ; et dans le cas où le propriétaire refuserait de céder sa propriété, les directoires des corps administratifs seront consultés, et chargés de l'estimation de l'objet demandé.

TITRE V. — *Du logement des troupes.*

ART. 1^{er}. — Les bâtimens et établissemens militaires dont la remise aura été faite au département de la guerre, ne pourront être affectés qu'au logement des troupes, des employés attachés à l'administration de la guerre, et à contenir ou conserver les munitions, subsistances ou effets militaires.

ART. 2. — Dans aucune place de guerre, poste militaire ou ville de l'intérieur, les municipalités ne pourront être tenues de fournir ni logement, ni emplacement, ni magasins pour l'usage des troupes, qu'autant que ceux actuellement existans ne seraient pas suffisans.

ART. 3. — Il sera remis aux municipalités de tous les lieux où se trouveront des bâtimens militaires conservés, un état détaillé des logemens que ces bâtimens renferment, afin que lesdites municipalités puissent toujours connaître si les logemens qui leur seront demandés, sont proportionnés aux besoins réels du service.

ART. 4. — Dans les places de guerre, postes militaires et villes de garnison habituelle de l'intérieur, il sera fait par les officiers municipaux un recensement de tous les logemens et établissemens qu'ils peuvent fournir sans fouler les habitans à l'effet d'y avoir recours au besoin, et momentanément, soit dans les cas de passage de troupes, soit dans les circonstances extraordinaires, lorsque les établissemens militaires ne suffiront pas.

ART. 5. — Lorsqu'il y aura nécessité de loger chez les habitans les troupes qui devront tenir garnison, si leur séjour doit s'étendre à la durée d'un mois, les seuls logemens des sous officiers et soldats, et les écuries pour les chevaux, seront fournis en nature : à l'égard des officiers, ils ne pourront prétendre à des billets de logement pour plus de trois nuits ; et ce terme expiré, ils se logeront de gré à gré chez les habitans, au moyen de la somme qui leur sera payée suivant leur grade, ainsi qu'il sera décrété par l'Assemblée nationale.

ART. 6. — Les municipalités veilleront à ce que les habitans n'abusent point, dans le prix des loyers, du besoin de logement où se trouveront les officiers.

ART. 7. — Toutes les fois qu'il sera pourvu à l'établissement du logement d'une troupe, excepté le cas de passage, le logement des sous-officiers et soldats, et les fournitures d'écuries pour les chevaux, seront faits au complet et non à l'effectif.

ART. 8. — Faute de bâtimens affectés au logement des troupes destinées à tenir garnison dans un lieu quelconque, il y sera pourvu, autant que faire se pourra, en établissant lesdites troupes dans des maisons vides et convenables ; et il y sera en outre fourni aux troupes à cheval, des écuries suffisantes pour leurs chevaux. Ces maisons et écuries seront choisies et louées par les commissaires de guerres, qui seront autorisés à requérir les soins et l'intervention des municipalités, pour leur faciliter l'établissement des logemens dont ils seront chargés ; de plus les agens militaires désignés à cet effet par les réglemens, feront, en présence d'un ou de plusieurs officiers municipaux, la reconnaissance des maisons et écuries qui seront louées, afin de constater l'état dans lequel elles se trouveront, et afin de pouvoir, au départ des troupes, estimer, s'il y a lieu, les indemnités dues aux propriétaires pour les dégradations qu'auraient éprouvées lesdites maisons et écuries.

ART. 9. — Dans les cas de marche ordinaire, de mouvemens imprévus, et dans tous ceux où il ne pourra être fourni aux troupes des logemens isolés, tels qu'ils ont été indiqués dans l'article 8 précédent, les troupes seront logées chez les habitans, sans distinction de personnes, quelles que soient leurs fonctions et leurs qualités, à l'exception des dépositaires de caisses pour le service public, lesquels ne seront point obligés de fournir de logement dans les maisons qui renferment lesdites caisses, mais seront tenus d'y suppléer, soit en fournissant des logemens en nature chez d'autres habitans avec lesquels ils s'arrangeront à cet effet, soit par une contribution proportionnée à leurs facultés, et agréée par les municipalités. La même exception aura lieu, et à la même condition, en faveur des veuves et des filles ; et les municipalités veilleront à ce que la charge du logement ne tombe pas toujours sur les mêmes individus ; et que chacun y soit soumis à son tour.

ART. 10. — Les troupes seront responsables des bâtimens

qu'elles occuperont, ainsi que des écuries qui leur seront fournies pour leurs chevaux.

ART. 11. — L'Assemblée nationale statuera ultérieurement sur la somme à attribuer à chaque officier ou employé de l'armée, selon son grade et son emploi, pour lui tenir lieu du logement qui ne pourra lui être fourni en nature dans les établissemens militaires.

ART. 12. — Nul officier en garnison ne recevra un logement en argent, qu'autant qu'il ne pourra lui être fourni un logement en nature dans les bâtimens militaires ; en conséquence, à l'époque du départ des semestriers, les logemens qu'ils laisseront vacans dans lesdits bâtimens, seront remplis par ceux qui devront passer l'hiver à la garnison.

ART. 13. — Lorsque les officiers de troupes de ligne recevront leur logement en argent, il ne leur en sera fait le décompte que pour le temps qu'ils seront présens au corps ; quant aux officiers en résidence, tels que ceux du génie, de l'artillerie, et les commissaires des guerres, ils recevront leur logement, absens comme présens, tout le temps qu'ils seront employés dans une place.

ART. 14. — Il sera tenu compte sur les fonds de la guerre, aux officiers de tout grade auxquels les ordonnances affectaient des logemens en argent, des sommes dont ils n'ont pas été payés sur lesdits logemens, pendant les années 1789 et 1790. Cette indemnité ne sera accordée que pour les logemens dont ont dû jouir lesdits officiers dans le lieu de leur résidence militaire.

ART. 15. — Les officiers dans leur garnison ou résidence, et les employés de l'armée dans leur résidence, ne logeront point les gens de guerre dans le logement militaire qui leur sera fourni en nature ; et lorsqu'ils recevront leur logement en argent, ils ne seront tenus à fournir le logement aux troupes, qu'autant que celui qu'ils occuperont excédera la proportion affectée à leur grade ou à leur emploi. Quant aux officiers en garnison dans le lieu de leur habitation ordinaire, ils seront tenus à fournir le logement dans leur domicile propre, comme tous les autres habitans.

22 germinal an IV. — Extrait des registres des délibérations du Directoire exécutif du 22 germinal an IV de la République française, une et indivisible.

RÈGLEMENT CONCERNANT LA GARDE ET LA CONSERVATION
DES PLACES DE GUERRE.

Le Directoire exécutif, sur le rapport du ministre de la guerre, considérant qu'il n'a été fait aucun règlement pour déterminer d'une manière précise le service des gardes et éclusiers de fortifications, ainsi que les moyens auxiliaires et coercitifs nécessaires à l'exécution des lois concernant la conservation des places de guerre; considérant que de ce défaut de règlement il est résulté, d'une part, des applications de la loi fausses et contraires à la subordination qui doit exister dans toutes les parties du service, et, de l'autre, un défaut de surveillance et de forces suffisantes pour prévenir ou punir les auteurs des vols et des dégradations qui compromettent les intérêts de la République, arrête ce qui suit :

ART. 13. — Pour éviter et prévenir toute espèce de dégradation, les gardes et éclusiers veilleront soigneusement à ne laisser paître aucuns bestiaux sur les remparts et terrains dépendant de la fortification; s'ils en trouvent, ils requerront la garde la plus voisine de les arrêter et de les mettre en fourrière. Les propriétaires seront responsables du dommage, conformément à l'article 25 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791.

ART. 14. — Tout individu qui causerait des dégradations aux fortifications et bâtimens militaires, ou qui se rendrait coupable de vol ou de dévastation des effets et objets en dépendans, sera arrêté et conduit au corps de garde le plus voisin: il en sera rendu-compte à l'instant au commandant de la place et à l'officier du génie en chef, pour qu'ils en poursuivent la punition et la réparation, conformément aux lois.

ART. 15. — Si les délits étaient de nature grave et hors du cercle de la police et de la discipline militaire, les commandants de place et directeurs des fortifications en rendraient compte au

ministre de la guerre, qui prendrait les ordres du Directoire exécutif à cet égard.

ART. 16. — Il sera toujours remis à l'officier du génie en chef dans une place ou poste de guerre, une expédition de tout acte de jugement rendu concernant la conservation et la police de la place.

ART. 17. — Dans toutes les places ou postes de guerre, les particuliers, qui auront des décombres ou autres objets à déposer hors des postes et enceintes desdites places, seront tenus d'en prévenir l'officier du génie en chef, et de les conduire dans les lieux qu'il indiquera. En cas de contravention, lesdits décombres ou autres objets seront transportés, aux frais du propriétaire, dans les lieux indiqués par le chef du génie, à moins qu'il ne l'aient été à plus de cinq cents toises des glacis de la place, conformément aux articles 29, 30 et 34 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791 (*vieux style*).

ART. 18. — Tous terrains loués, dépendans des fortifications, ne pourront être labourés par les locataires, à peine de nullité de leur bail et de confiscation de la récolte, à moins d'une autorisation particulière du ministre de la guerre.

Lesdits locataires ne pourront y faire aucun amas de fumiers, fagots, fourrages, rapports de terres ou autres. Les gardes et éclusiers des fortifications veilleront particulièrement à ce que personne n'en dépose aux avenues des postes, barrières, passages, ponts-levis ou dormans, entrées des villes, etc.. le tout à peine de confiscation des objets formant lesdits amas et de leur vente au profit de la République.

Le présent article sera inséré en entier dans les clauses des différens baux qui seront à faire, afin qu'aucuns n'en puissent prétendre cause d'ignorance. Il aura aussi son effet à l'égard des baux courans, s'ils ne sont pas revêtus de l'approbation spéciale du ministre de la guerre.

.

ART. 20. — Le ministre de la guerre est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui ne sera pas imprimé au *Bulletin des lois* ; et il sera adressé aux commissaires du Directoire exécutif près

les administrations tant départementales que municipales, ainsi qu'à ceux près les tribunaux, aux commandans des places, aux officiers du génie et aux commissaires des guerres, pour que chacun, en ce qui le concerne, ait à s'y conformer ponctuellement, et tienne la main à sa pleine et entière exécution.

Pour copie conforme :

Signé : LE TOURNEUR, président ;

Par le Directoire exécutif,

Le Secrétaire général :

LAGARDE.

Pour copie conforme :

Le Ministre de la guerre :

PETIET.

Le Général de brigade,

Directeur des fortifications,

Chef de la 3^e Division de la guerre,

Signé : MILET-MUREAU.

29 mars 1806. — Loi qui prescrit des mesures pour la répression des délits commis dans les établissemens militaires.

Napoléon, par la grâce de Dieu et les constitutions de la République, Empereur des Français, à tous présens et à venir, salut.

Le Corps législatif a rendu, le 29 mars 1806, le décret suivant, conformément à la proposition faite au nom de l'Empereur, et après avoir entendu les orateurs du Conseil d'État et des sections du Tribunat le même jour.

DÉCRET.

ART. 1^{er}. — Les lois qui ont pour but la conservation des domaines nationaux, des eaux et forêts, édifices et établissemens publics, seront applicables à la conservation des fortifications et de leurs dépendances, des casernes, hôpitaux, magasins, arsenaux, et en général de tout ce qui constitue le domaine militaire de l'État, dans les places de guerre et la garnison de l'intérieur.

ART. 2. — Les gardes du génie seront, pour l'exécution du précédent article, assimilés aux gardes forestiers et champêtres et autres agens conservateurs. Leurs procès-verbaux feront foi auprès de toutes les autorités jusqu'à inscription de faux. Les procureurs impériaux sont chargés, sous leur responsabilité personnelle, de poursuivre au nom du Gouvernement, *par voie de police correctionnelle*, et sans préjudice de poursuites extraordinaires, s'il y a lieu, la réparation des délits constatés par ces procès-verbaux, *sur la simple transmission qui leur en sera faite par le directeur des fortifications*.

ART. 3. -- Tous les procès-verbaux que les gardes du génie dresseront dans les cas prévus par l'article 1^{er}, relateront, afin d'être admis en justice, la date du jour et du lieu de l'enregistrement et de la prestation de serment; ces procès-verbaux seront visés pour timbre et enregistrés en débet, ainsi que les actes et jugemens qui interviendront sur lesdits procès-verbaux, conformément à la loi du 13 brumaire an 7, et à l'article 70, § 1^{er}, numéros 4 et 5 du titre II de celle du 22 frimaire suivant.

Collationné à l'original, par nous président et secrétaires du Corps législatif. Paris, le 29 mars 1806. Signé FONTANES, *président*; GAUTHIER, BLANC, SORET (de Seine-et-Oise), BONNOT, *secrétaires*.

Mandons et ordonnons que les présentes, revêtues des sceaux de l'État, insérées au *Bulletin des lois*, soient adressées aux Cours, aux tribunaux et aux autorités administratives, pour qu'ils les inscrivent dans leurs registres, les observent et les fassent observer; et notre Grand Juge Ministre de la justice est chargé d'en surveiller la publication.

Donné en notre Palais des Tuileries, le 8 avril 1806.

Signé N^{APOLÉON}.

Vu par nous Archichancelier de l'Empire,

Signé CAMBACÉRÈS.

Le Grand-Juge ministre de la justice, Par l'Empereur :

Signé REGNIER.

Le Ministre Secrétaire d'Etat,

Signé HUGUES B. MARET.

23 avril 1810. — DÉCRET IMPÉRIAL PORTANT DONATION AUX VILLES, DE CASERNES ET AUTRES BATIMENTS MILITAIRES, A LA CHARGE DE LES ENTREtenir.

Au palais de Compiègne, le 23 avril 1810.

Napoléon, Empereur des Français, Roi d'Italie, protecteur de la Confédération du Rhin, Médiateur de la Confédération suisse, etc... etc... etc...

Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

ART. 1^{er}. — Les casernes, hôpitaux, manutentions, corps-de-garde et autres bâtiments militaires portés dans l'état annexé au présent décret, sont donnés en toute propriété aux villes où ils sont situés.

ART. 2. — La remise desdits bâtiments ou établissements militaires sera faite en vertu de décrets spéciaux qui seront rendus pour chaque ville, sur le rapport de notre ministre de la guerre et d'ici au 1^{er} juin.

ART. 3. — Au premier juillet prochain, les villes entreranno en possession des dits bâtiments ; elles seront chargées de leur entretien ; et à cet effet, elles devront porter, dans leur budget, une somme au moins pareille à celle qui est indiquée dans l'état pour les réparations.

ART. 4. — Les officiers du génie ne seront chargés de la direction des travaux à faire aux établissements militaires, que dans les places de guerre. Les ingénieurs des ponts et chaussées en seront chargés dans les villes de l'intérieur, et les architectes dans les grandes villes.

ART. 5. — Les villes ne pourront disposer, sans notre autorisation, d'aucun des bâtiments militaires. Toutes les fois qu'elles les employeront à une autre destination que celle qui leur est affectée, elles seront chargées de pourvoir au logement des troupes qui se trouveront dans leur enceinte.

ART. 6. — Nos ministres de la guerre, de l'administration de la guerre, et de l'intérieur, sont chargés de l'exécution du présent décret.

Signé : NAPOLÉON.

Par l'Empereur

Le Ministre-Secrétaire d'Etat,

Signé : le Comte DARU.

(suit l'état)

6 décembre 1811.

MINISTÈRE
de la guerre.

1^{re} DIVISION

BUREAU
du matériel du
génie.

CONTENTIEUX.

Circulaire
N^o 798.

(Ce document est abrogé).

LE MINISTRE DE LA GUERRE,

A MM. les Préfets des départements,
les Directeurs des fortifications,
et les Commissaires ordonnateurs
des Divisions militaires.

Messieurs, lorsque, par suite de l'extension qu'a reçue le territoire de l'Empire français, Sa Majesté l'Empereur et Roi ordonne, chaque année, de grands travaux qui nécessitent la réunion au domaine militaire, de différentes propriétés particulières, soit pour la construction ou l'amélioration des places qui entrent dans le système de défense des nouvelles frontières, soit pour la formation des divers établissements nécessaires au service de ces places ou des armées, il me paraît indispensable de généraliser l'application des mesures que j'ai été dans le cas de prescrire partiellement jusqu'à ce jour, afin de déterminer le mode d'exécution de la loi du 8 mars 1810, sur les expropriations pour cause d'utilité publique, de manière à concilier la célérité qu'exige plus particulièrement la confection des ouvrages défensifs et des établissements militaires de tout genre, avec les dispositions de cette loi, qui ont pour principal objet de mettre la propriété à l'abri de toute espèce d'atteinte, suivant le principe consacré par les articles 544 et 545 du Code Napoléon.

C'est dans cette vue que j'ai arrêté les dispositions réglementaires suivantes :

DE L'EXPROPRIATION

1^o Dès que le décret impérial dont l'article 1^{er} de la loi (§ 1^{er} n^o 3) fait mention, vous aura été notifié, M. le Directeur des

fortifications, conformément à l'article 5, devra, sous le plus bref délai, faire remettre à M. le Préfet le plan terrier ou figure des terrains et bâties dont la cession aura été ordonnée. Ce Magistrat, de son côté, fera remplir immédiatement les formalités préliminaires qui sont prescrites par l'article 6, tant pour le dépôt du plan que pour sa communication aux parties intéressées, afin qu'à l'expiration du délai fixé par l'article 4 ci-après, on soit en mesure de faire procéder aussitôt à l'estimation contradictoire des immeubles compris dans le plan ci-dessus mentionné.

2° Les propriétaires ne pourront être admis à réclamer, dans aucun cas, l'application des articles 7, 8, 9, 10, et du premier paragraphe de l'article 11 de la loi du 8 mars, attendu qu'il ne peut y avoir lieu à débattre la question d'utilité quant à la désignation des propriétés cessibles, puisqu'elle résulte toujours ou des projets que Sa Majesté arrête elle-même annuellement, dans tous leurs détails, en Conseil du génie, ou de décrets spéciaux qui déterminent les dépossessions à effectuer.

3° Lorsque, dans ce dernier cas, l'effet de l'expropriation ne portera que sur une seule propriété urbaine ou rurale, la notification officielle du décret, qui sera faite par M. le Préfet au propriétaire, suffira pour que ce dernier n'en puisse prétendre cause d'ignorance, sans qu'il soit nécessaire de remplir à son égard les formalités voulues par les articles 5 et 6 de la loi.

Si cependant la déposition ne devait être que partielle, la notification du décret serait alors accompagnée d'un plan indicatif de la portion de terrain ou de bâtiment à céder.

4° L'expert du Gouvernement sera nommé par le Commissaire des guerres entre deux personnes de l'art, présentées par le Commandant du génie.

Les propriétaires pourront désigner collectivement un seul et même expert, ou nommer chacun leur expert, selon qu'ils le jugeront convenable ; mais, dans l'un et l'autre cas, ils seront tenus de le prendre hors de l'arrondissement de la sous-préfecture. Ils devront aussi notifier, conjointement ou séparément,

le choix qu'ils auront fait, dans le délai de huitaine, à compter de l'expiration de celui fixé par l'article 6 de la loi du 8 mars, au Maire de la commune sur le territoire de laquelle sera située la majeure partie des propriétés à réunir au domaine militaire.

Ce délai expiré sans que les propriétaires aient satisfait à cette dernière disposition, M. le Préfet y pourvoira d'office par le choix d'une personne de l'art, prise également hors de l'arrondissement, et qui opérera pour les propriétaires en défaut.

5° Mais, attendu que ces propriétaires, en refusant ainsi de concourir à l'expertise, se placent d'eux-mêmes dans le cas prévu par l'article 13 de la loi, M. le Préfet, aussitôt qu'il aura nommé l'expert d'office, sera tenu de remplir, dans les vingt-quatre heures, les formalités dont il est spécialement chargé par le même article, pour faire prononcer l'expropriation judiciairement et sans frais, conformément à l'article 26, afin que la clôture des procès-verbaux d'expertises soit toujours suivie de la mise en possession immédiate du génie militaire à l'égard des immeubles cessibles, et que dans les cas d'urgence où l'exécution des ordres de Sa Majesté ne peut souffrir de retard, il ne s'écoule pas plus d'un mois entre le jour de la réception du décret par M. le Préfet, et celui de l'ouverture des travaux.

D'après l'exception mentionnée en l'article 2 ci-dessus, relativement aux articles 7, 8, 9, 10 et 11 (§ 1^{er}) de la loi du 8 mars, il ne pourra non plus y avoir lieu, de la part du tribunal, à l'examen résultant de la restriction insérée dans le premier paragraphe de l'article 13 de cette loi, ni à l'application des articles 14 et 15.

6° Si les personnes chargées de l'estimation ne sont pas des experts jurés, elles seront tenues de justifier préalablement de leur prestation de serment par-devant le juge de paix du canton.

7° Dans l'appréciation des indemnités de dépossession, les experts se conformeront exactement aux bases d'évaluation prescrites par l'article 16 de la loi, qui doit former aussi l'un

des errements de l'Administration, quoique cet article se rapporte au règlement judiciaire des indemnités. Ils s'attacheront, du reste, à se procurer tous les documents qui leur seraient nécessaires pour balancer, dans certains cas, et plus particulièrement quand il s'agit de bâtisses, la valeur intrinsèque de ces propriétés avec leur valeur relative, eu égard au parti plus ou moins avantageux qu'auraient pu en tirer les propriétaires.

Il en sera de même pour la fixation des indemnités additionnelles de déplacement, lorsque l'expropriation devra comprendre des usines, des moulins, des ateliers, boutiques, magasins, ou tels autres bâtiments et terrains servant à l'exploitation d'une industrie ou d'un commerce quelconque.

Dans tous les cas, les experts auront soin de relater, avec précision, dans leurs rapports et comparativement entre elles, les différentes bases d'évaluation qu'ils auront suivies.

8° M. le Directeur des fortifications demeure spécialement chargé de faire dresser, lorsque les procès-verbaux d'expertises lui auront été remis par M. le Préfet, un tableau qui présente sommairement les résultats des estimations sur lesquelles les parties seront d'accord : il devra être réservé dans ce tableau quatre colonnes, dont trois seront destinées à l'insertion des avis de MM. le Commandant du génie, le Commissaire des guerres et le Sous-préfet, sur les divers motifs de l'adoption des expertises, ou des réductions qu'ils auraient jugé convenable de proposer. La quatrième colonne sera émarginée de la signature des propriétaires qui auront consenti aux fixations établies par ce travail, afin qu'au moyen de leur adhésion, la dépense des indemnités puisse être liquidée sans retard.

En cas de contestation de la part des propriétaires, ou de dissidence d'opinions entre les experts et les agents militaires, soit sur la quotité de l'estimation des propriétés, soit par rapport à leur métrage, soit à cause des bases d'évaluation, il sera dressé séparément, pour les expertises qui feront l'objet de ces contestations, un deuxième tableau sommaire dont une des colonnes devra énoncer les motifs du refus de chaque propriétaire.

Enfin, si la discussion portait sur le droit même de propriété, soit par suite d'empiétement sur le domaine public, ou de servitudes dont les immeubles cessibles seraient grevés envers l'Etat, soit parce que le fonds, notamment dans les places de guerre, serait reconnu ou même présumé militaire, soit enfin quand il s'agit de bâtisses dont l'existence est subordonnée, par la loi du 10 juillet 1791, à la condition d'être démolies sans indemnité dans les différents cas prévus par cette loi, il sera dressé un troisième tableau sommaire des expertises concernant cette dernière sorte de propriétés. Ce tableau contiendra de même les avis de M. le Commandant du génie, le Commissaire des guerres et le Sous-préfet, sur les estimations à modifier ou qui deviendraient nulles, d'après la vérification qu'ils auront faite des titres et documents produits.

9° *Ces tableaux adressés par le Sous-préfet à M. le Préfet, pour être revêtus de son visa et accompagnés de ses observations, s'il y a lieu, seront communiqués par ce magistrat à M. le Commissaire ordonnateur, qui les apostillera de son avis, et en fera le renvoi à M. le Directeur des fortifications, afin que cet officier supérieur, après y avoir annexé ses observations, me fasse la transmission directe de ce travail, auquel il aura soin de joindre les extraits, dûment légalisés par M. le Préfet, des procès-verbaux d'expertises, qui se rapporteront à chacun des deux premiers tableaux, ainsi que des copies certifiées des titres, tels qu'actes de vente, concession ou location, autorisation de bâtir, plans, mémoires et autres documents quelconques, qui auraient été produits dans les cas de discussion pour lesquels la rédaction du troisième tableau serait devenue nécessaire.*

10° *Lorsque j'aurai approuvé, d'après l'envoi de ce travail, les fixations d'indemnité sur lesquelles l'administration et les propriétaires seront d'accord, M. le Préfet, à qui ma décision sera notifiée, passera immédiatement l'acte de vente dont l'article 12 de la loi du 8 mars fait mention, sans que cette formalité puisse donner lieu à aucune dépense, attendu que l'acquisition se faisant pour le compte du gouvernement, les*

contrats doivent être visés pour timbre et enregistrés gratis, conformément à la loi du 13 brumaire an 7 et à l'article 70 (§ 2, n° 1, tit. XI) de la loi du 22 frimaire suivant.

A l'égard des fixations qui resteraient à faire établir judiciairement, dans le cas prévu par le deuxième paragraphe de l'article 8 ci-dessus, M. le Préfet y fera pourvoir, d'après mes ordres et au nom du département de la guerre, par le tribunal civil de l'arrondissement, selon ce qui est ordonné par les articles 16, 17, 18, 19 et 26 de la loi du 8 mars, sans préjudice pour les propriétaires et les tiers intéressés, tels qu'usufruitiers, fermiers ou locataires, de la garantie qui leur est assurée par le surplus des dispositions de cette loi, pour exercer leur recours quant au paiement, envers l'Administration domaniale, en cas d'intérêts dûment stipulés, échus et non acquittés, ou de retard dans le remboursement du capital, de la part du département de la guerre.

Quant aux discussions relatives aux immeubles dont la propriété libre et absolue serait contestée pour tout ou partie de ces immeubles, il y sera statué par voie administrative et sur l'avis du Conseil de préfecture, selon le cas, ou par Sa Majesté elle-même, en Conseil d'État, s'il y a lieu.

11° Les dispositions ci-dessus prescrites ne devront jamais s'appliquer aux acquisitions de gré à gré qu'on serait dans le cas de faire en vertu de décisions impériales ou ministérielles, et pour lesquelles les estimations, quand on les ordonne, ne peuvent lier aucune des deux parties.

Dans ce cas, les contrats de vente passés entre les propriétaires et les agens militaires, bien qu'ils doivent être notariés, ne peuvent néanmoins donner lieu à d'autres frais que ceux du coût de l'acte, par la raison qu'ils doivent aussi être visés pour timbre et enregistrés gratis, suivant ce qui est énoncé au premier paragraphe de l'article 10 ci-dessus.

DE LA PURGATION DES HYPOTHÈQUES.

12° Les propriétaires ne pourront toucher aucun à-compte sur le paiement des indemnités, qu'après avoir produit un

certificat de radiation ou de non-existence d'hypothèques judiciaires et conventionnelles.

S'ils ne pouvaient remplir cette formalité, les sommes dues seront ordonnancées à fur et mesure des échéances, et versées à la Caisse d'amortissement comme simple dépositaire, pour l'emploi desdites sommes ou leur distribution être effectuée de la manière prescrite par l'article 25 de la loi du 8 mars.

13° *Dans tous les cas, M. le Préfet, dès qu'il aura passé le contrat de vente énoncé en l'article 10 ci-dessus, ou qu'il sera informé du règlement judiciaire des indemnités, devra requérir, en conséquence, M. le Procureur impérial près le tribunal civil, de faire purger d'office, au nom et pour le compte du Gouvernement, les hypothèques légales, suivant les formalités prescrites par les articles 2193, 2194 et 2195 du Code Napoléon.*

14° *Lorsqu'il s'agira d'acquisitions faites de gré à gré, selon ce qui est prévu par l'article 11 ci-dessus, la purgation d'office se fera également à la diligence de M. le Procureur impérial, mais sur la réquisition de M. l'Ordonnateur qui en demeure seul chargé, et qui devra joindre à cette réquisition une expédition en forme de l'acte de vente passé entre les propriétaires et les agens militaires.*

15° *Dans l'un et l'autre cas, la formalité de la purgation des hypothèques légales n'entraînera d'autres frais que ceux résultant du coût des actes de signification (vu l'exemption déjà prévue, quant aux droits de timbre et d'enregistrement, par le premier paragraphe de l'article 10 ci-dessus), ainsi que des droits et honoraires légalement dus au Greffier et au Conservateur des hypothèques, et de l'insertion des extraits d'actes de vente au journal judiciaire.*

16° *L'avance de ces faux frais se fera provisoirement aux dépens des fonds des travaux militaires, sur les mandats de M. le Commissaire des guerres, et le remboursement en sera effectué, par ordonnance spéciale, sur mémoires dûment réglés par M. le Procureur impérial, transmis et visés par M. le Commissaire ordonnateur.*

Telles sont, Messieurs, les dispositions qui m'ont paru déri-

ver de la loi du 8 mars, pour en assurer complètement l'effet : je vous invite à vous y conformer, et à prendre, chacun en ce qui vous concerne, lorsqu'il s'agira d'en faire l'application, toutes les mesures convenables pour en instruire les parties privées, en ce qui les intéresse, et pour établir entre vous le concert et l'unité d'action qu'exige l'exécution de cette loi. Vous voudrez bien m'accuser réception de la présente circulaire.

Recevez, Messieurs, l'assurance de ma parfaite considération.

Signé : DUC DE FELTRE.

Pour ampliation :

*L'Inspecteur en chef aux revues,
Secrétaire général du ministère de la guerre,
FRIRION.*

15 mai 1818. — LOI SUR LES FINANCES.

ART. 46. — Dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne pourra être fait, au profit du Trésor, aucun prélèvement sur les centimes ordinaires, extraordinaires ou facultatifs des communes, ni sur leurs autres revenus, à l'exception

1° Du dixième du produit net des octrois, ordonné par l'article 153 de la loi du 28 avril 1816 :

2° Des dépenses du casernement et des lits militaires, qui ne pourront, dans aucun cas, s'élever, par chaque année, au-dessus de sept francs par homme, et trois francs par cheval, pendant la durée de l'occupation : au moyen de quoi les réparations et loyers des casernes et de tous autres bâtiments ou établissements militaires, ainsi que l'entretien de la literie et l'occupation des lits militaires, seront à la charge du gouvernement.

17 juillet 1819. — LOI RELATIVE AUX SERVITUDES IMPOSÉES A LA PROPRIÉTÉ POUR LA DÉFENSE DE L'ÉTAT.

Au château de Saint-Cloud, le 17 juillet 1819

Louis, par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre, à tous présents et à venir, salut.

Nous avons proposé, les Chambres ont adopté, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ART. 1^{er}. — Lorsque le Roi aura ordonné, soit des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires, soit la suppression ou démolition de ceux actuellement existans, soit des changemens dans le classement ou dans l'étendue desdites places ou postes, les effets qui résulteraient de ces mesures dans l'application des servitudes imposées à la propriété en faveur de la défense par la loi du 10 juillet 1791, ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance du Roi, publiée dans les communes intéressées, et d'après les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810.

ART. 2. — Le terrain militaire appartenant à l'Etat, tel qu'il a été défini par la loi du 10 juillet 1791, sera limité par des bornes plantées contradictoirement avec les propriétaires des terrains limitrophes. Ces bornes seront rattachées à des points fixes, et rapportées sur un plan spécial de circonscription, dont une expédition sera déposée à la sous-préfecture, afin que chacun puisse en prendre connaissance.

L'opération de ce bornage sera exécutée aux frais du gouvernement.

ART. 3. — La tolérance spécifiée par l'article 30 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791, en faveur des moulins et usines, pourra, lorsqu'il n'en résultera aucun inconvénient pour la défense, s'étendre à toute espèce de bâtimens ou clôtures situés hors des places ou postes, ou sur l'esplanade des citadelles ; le tout sous les conditions qui seront déterminées par le Roi, relativement à la nature des matériaux ou à la dimension des constructions.

Les terrains auxquels la présente exception pourra être appliquée, seront limités par des bornes, et rapportés sur le plan spécial de circonscription mentionné à l'article 2 et homologué par

une ordonnance du Roi. Il ne sera accordé aucune permission quelconque, ni avant la confection de ce plan, ni hors de ses limites quand il aura été dressé.

ART. 4. — La distance fixée à cent toises par les articles 31 et 32 du titre 1^{er} de la loi du 10 juillet 1791, sera portée à deux cent cinquante mètres, sans néanmoins que la prohibition qui en résulte puisse s'étendre aux constructions existantes, lesquelles pourront être entretenues dans leur état actuel. Pourront aussi, entre ladite limite et celle du terrain militaire, être établies librement des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie.

ART. 5. — Les ouvrages détachés auront sur leur pourtour, suivant leur degré d'importance et les localités, des rayons égaux, soit aux rayons de l'enceinte des places et des ouvrages qui en dépendent immédiatement, soit à ceux des simples postes militaires.

Seront considérés comme ouvrages détachés, les ouvrages de fortification qui se trouveraient à plus de deux cent cinquante mètres des chemins couverts de la place à laquelle ils appartiennent.

ART. 6. — Les distances fixées par la loi du 10 juillet 1791 et par la présente loi, pour l'exercice des servitudes imposées à la propriété en faveur de la défense, seront mesurées à partir des lignes déterminées par lesdites lois, sur les capitales de l'enceinte et des dehors. Leurs points extrêmes seront marqués par des bornes qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, serviront de limites extérieures au terrain soumis auxdites servitudes.

Les procès-verbaux de bornage seront dressés par les ingénieurs civils et militaires, en présence des maires ou adjoints des communes intéressées, et ces fonctionnaires pourront y faire inscrire leurs avis ou observations.

ART. 7. — Autour des places et postes qui n'ont ni chemins couverts ni murs de clôture, les distances susdites seront mesurées à partir de la crête intérieure de leur parapet.

ART. 8. — Les bornes plantées en exécution des articles précédents seront comme celles du terrain militaire appartenant à l'Etat, rattachées à des points fixes, et rapportées sur le plan de circonscription mentionné en l'article 2.

Les bâtimens, clôtures et autres constructions existant en dedans des limites déterminées ci dessus, ainsi que toutes les bâtisses et constructions qui seront faites en vertu des exceptions ci-dessus déterminées, seront aussi rapportés avec un numéro d'ordre sur ledit plan de circonscription.

Ce plan sera accompagné d'un état descriptif des dimensions et de la nature desdites constructions, d'après la vérification qui en sera faite en présence des propriétaires et du maire de la commune, dûment requis à cet effet.

ART. 9. — Les distances et dimensions fixées par le plan et par l'état descriptif ci-dessus mentionnés, seront notifiées à chaque partie intéressée, par l'intermédiaire des gardes des fortifications dûment assermentés.

Si, dans les trois mois de ladite notification, les propriétaires intéressés réclament contre l'application des limites légales, il sera statué à cet égard, sauf tout recours de droit, comme en matière de grande voirie, d'après une vérification faite sur les lieux par les ingénieurs civils et militaires.

Les propriétaires intéressés y seront présens ou dûment appelés et pourront s'y faire assister par un arpenteur. Leurs avis et observations seront consignés au procès-verbal.

ART. 10. — Les travaux ou constructions qui pourront devenir, en vertu de la présente loi ou de celle du 10 juillet 1791, l'objet d'une tolérance spéciale, ne seront entrepris qu'après que les particuliers ou les communes auront pris l'engagement de remplir les conditions qui leur seront prescrites.

Cette soumission ne sera assujettie qu'au droit fixe d'un franc, et son effet subsistera indéfiniment sans qu'il soit besoin de la renouveler.

ART. 11. — Les contraventions à la présente loi seront constatées par les procès-verbaux des gardes des fortifications, et réprimées conformément à la loi du 19 mai 1802 (29 floréal an X) relative aux contraventions en matière de grande voirie.

ART. 12. — Dans le cas où, nonobstant la notification faite par les gardes des fortifications, des procès-verbaux de contravention, les contrevenans ne rétabliraient pas l'ancien état des lieux dans le délai qui leur sera fixé, l'autorité militaire trans-

mettra lesdits procès-verbaux au préfet du département ; elle y joindra, avec un fragment du plan dont il est fait mention dans l'article 2 de la présente loi, un extrait de l'état descriptif et un mémoire sommaire de discussion, pour être sur le tout statué en conseil de préfecture, sauf les vérifications qui pourront être jugées nécessaires.

Toutefois, si, après la notification faite en vertu du présent article, les contrevenans poursuivaient leur infraction, le conseil de préfecture ordonnerait sur-le-champ la suspension des travaux.

ART. 13. — Outre la démolition de l'œuvre nouvelle, aux frais des contrevenans, ils encourront, selon les cas, les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie.

ART. 14. — Tout jugement de condamnation rendu en exécution des deux articles précédens, fixera le délai dans lequel le contrevenant sera tenu de démolir, enlever les décombres, et rétablir à ses frais l'ancien état des lieux.

Il sera notifié à la partie intéressée par les gardes des fortifications, avec sommation d'exécuter ; faute de quoi il y sera procédé d'office.

A défaut d'exécution d'office après l'expiration des délais, la démolition aura lieu, à la diligence de l'autorité militaire, en présence du maire ou de son adjoint, requis à cet effet.

Les démolitions, déblais et remblais seront effectués et la dépense constatée dans les formes établies pour les travaux des fortifications ; le compte de ces dépenses sera transmis par le directeur des fortifications au préfet du département, qui en fera poursuivre le recouvrement, conformément à la loi du 19 mai 1802.

ART. 15. — Les indemnités prévues par les articles 18, 19, 20, 24, 33 et 38 de la loi du 10 juillet 1791, seront fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810, et préalablement acquittées, conformément à l'article 10 de la Charte constitutionnelle.

ART. 16. — Les dispositions des lois existantes auxquelles il n'est pas formellement dérogé par la présente loi, continueront d'avoir leur plein et entier effet.

La présente loi, discutée, délibérée et adoptée par la Chambre des Pairs et par celle des Députés, et sanctionnée par nous ce jour-

d'hui, sera exécutée comme loi de l'Etat ; voulons, en conséquence, qu'elle soit gardée et observée dans tout notre royaume, terres et pays de notre obéissance.

Si nous donnons en mandement à nos Cours et Tribunaux, Préfets, Corps administratifs, et tous autres, que les présentes ils gardent et maintiennent, fassent garder, observer et maintenir, et, pour les rendre plus notoires à tous nos sujets, ils les fassent publier et enregistrer partout où besoin sera : car tel est notre plaisir ; et afin que ce soit chose ferme et stable à toujours, nous y avons fait mettre notre scel.

Donné au château de Saint Cloud, le 17^e jour du mois de juillet de l'an de grâce 1819, et de notre règne le vingt cinquième.

Signé : Louis.

Vu et scellé du grand sceau :

Par le Roi :

*Le Garde des sceaux de France,
Ministre Secrétaire d'Etat au
département de la justice,*

Pour le ministre de la guerre
par *intérim* :
*le Président du Conseil
des Ministres.*

Signé H. DE SERRE.

Signé : Le Marquis DESSOLLE.

1^{er} août 1821. — ORDONNANCE QUI FIXE LE MODE D'EXÉCUTION DE LA LOI DU 17 JUILLET 1819 (Ce document, abrogé, se trouve au *Rép. Dalloz*, v^o *Place de guerre*, p. 942).

30 mars 1831. — LOI RELATIVE A L'EXPROPRIATION ET A L'OCCUPATION TEMPORAIRE, EN CAS D'URGENCE, DES PROPRIÉTÉS PRIVÉES NÉCESSAIRES AUX TRAVAUX DES FORTIFICATIONS.

Louis-Philippe, Roi des Français,

A tous présents et à venir, salut.

Les Chambres ont adopté, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ART. 1^{er}. — Lorsqu'il y aura lieu d'occuper tout ou partie d'une ou plusieurs propriétés particulières pour y faire des travaux de fortification dont l'urgence ne permettra pas d'accomplir les formalités de la loi du 8 mars 1810, il sera procédé de la manière suivante.

ART. 2. — L'ordonnance royale qui autorisera les travaux et déclarera l'utilité publique déclarera en même temps qu'il y a urgence.

ART. 3. — Dans les vingt-quatre heures de la réception de l'ordonnance du Roi, le préfet du département où les travaux de fortification devront être exécutés transmettra ampliation de la dite ordonnance au procureur du roi près le tribunal de l'arrondissement où seront situées les propriétés qu'il s'agira d'occuper, et au maire de la commune de leur situation.

Sur le vu de cette ordonnance, le procureur du roi requerra de suite, et le tribunal ordonnera immédiatement, que l'un des juges se transportera sur les lieux avec un expert que le tribunal nommera d'office.

Le maire fera sans délai publier l'ordonnance royale par affiche, tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune, et par tous autres moyens possibles. Les publications et affiches seront certifiées par ce magistrat.

ART. 4. — Dans les vingt-quatre heures, le juge-commissaire rendra, pour fixer le jour et l'heure de sa descente sur les lieux, une ordonnance qui sera signifiée, à la requête du procureur du roi, au maire de la commune où le transport devra s'effectuer, et à l'expert nommé par le tribunal.

Le transport s'effectuera dans les dix jours de cette ordonnance, et seulement huit jours après la signification dont il vient d'être parlé.

Le maire, sur les indications qui lui seront données par l'agent militaire chargé de la direction des travaux, convoquera, au moins cinq jours à l'avance, pour le jour et l'heure indiqués par le juge-commissaire :

1^o Les propriétaires intéressés, et, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou ayants-cause ;

2^o Les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires ou occupants à quelque titre que ce soit.

Les personnes ainsi convoquées pourront se faire assister par un expert ou arpenteur.

ART. 5. — Un agent de l'administration des Domaines et un expert ingénieur, architecte ou arpenteur, désignés l'un et l'autre

par le préfet, se transporteront sur les lieux au jour et à l'heure indiqués pour se réunir au juge-commissaire, au maire ou à l'adjoint, à l'agent militaire et à l'expert désigné par le tribunal.

Le juge-commissaire recevra le serment préalable des experts sur les lieux, et il en sera fait mention au procès-verbal.

L'agent militaire déterminera, en présence de tous, par des pieux et piquets, le périmètre du terrain dont l'exécution des travaux nécessitera l'occupation.

ART. 6. — Cette opération achevée, l'expert désigné par le préfet procédera immédiatement et sans interruption, de concert avec l'agent de l'administration du Domaine, à la levée du plan parcellaire, pour indiquer, dans le plan général de circonscription, les limites et la superficie des propriétés particulières.

ART. 7. — L'expert nommé par le tribunal dressera un procès-verbal qui comprendra :

1° La désignation des lieux, des cultures, plantations, clôtures, bâtiments et autres accessoires des fonds : cet état descriptif devra être assez détaillé pour pouvoir servir de base à l'appréciation de la valeur foncière, et, en cas de besoin, de la valeur locative, ainsi que des dommages et intérêts résultant des changements ou dégâts qui pourront avoir lieu ultérieurement ;

2° L'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle de ces dépendances, ainsi que de l'indemnité qui pourra être due pour frais de déménagement, pertes de récoltes, détériorations d'objets mobiliers, ou tous autres dommages.

Ces diverses opérations auront lieu contradictoirement avec l'agent de l'administration des Domaines et l'expert nommé par le préfet, avec les parties intéressées si elles sont présentes, ou avec l'expert qu'elles auront désigné. Si elles sont absentes et qu'elles n'aient point nommé d'expert, ou si elles n'ont point le libre exercice de leurs droits, un expert sera désigné d'office par le juge-commissaire pour les représenter.

ART. 8. — L'expert nommé par le tribunal devra, dans son procès-verbal :

1° Indiquer la nature et la contenance de chaque propriété, la nature des constructions, l'usage auquel elles sont destinées, les

motifs des évaluations diverses, et le temps qu'il paraît nécessaire d'accorder aux occupants pour évacuer les lieux ;

2° Transcrire l'avis de chacun des autres experts, et les observations et réquisitions, telles qu'elles lui seront faites, de l'agent militaire, du maire, de l'agent du Domaine, et des parties intéressées ou de leurs représentants. Chacun signera ses dires, ou mention sera faite de la cause qui l'en empêche.

ART. 9. — Lorsque les propriétaires ayant le libre exercice de leurs droits consentiront à la cession qui leur sera demandée et aux conditions qui leur seront offertes par l'administration, il sera passé entre eux et le préfet un acte de vente qui sera rédigé dans la forme des actes d'administration et dont la minute restera déposée aux archives de la préfecture.

ART. 10. — Dans le cas contraire, sur le vu de la minute du procès-verbal dressé par l'expert, et de celui du juge-commissaire qui aura assisté à toutes les opérations, le tribunal, dans une audience tenue aussitôt après le retour de ce magistrat, déterminera, en procédant comme en matière sommaire, sans retard et sans frais :

1° L'indemnité de déménagement à payer aux détenteurs avant l'occupation ;

2° L'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession qui devra être consignée, sauf règlement ultérieur et définitif, préalablement à la prise de possession.

Le même jugement autorisera le préfet à se mettre en possession à la charge :

1° De payer sans délai l'indemnité de déménagement, soit au propriétaire, soit au locataire ;

2° De signifier avec le jugement l'acte de consignation de l'indemnité provisionnelle de dépossession.

Ledit jugement déterminera le délai dans lequel, à compter de l'accomplissement de ces formalités, les détenteurs seront tenus d'abandonner les lieux.

Ce délai ne pourra excéder cinq jours pour les propriétés non bâties et dix jours pour les propriétés bâties.

Le jugement sera exécutoire nonobstant appel ou opposition.

ART. 11. — L'acceptation de l'indemnité approximative et pro-

visionnelle de dépossession ne fera aucun préjudice à la fixation de l'indemnité définitive.

Si l'indemnité provisionnelle n'excède pas cent francs, le paiement en sera effectué sans production d'un certificat d'affranchissement d'hypothèque et sans formalité de purge hypothécaire.

Si l'indemnité excède cette somme, le gouvernement fera, dans les trois mois de la date du jugement dont il est parlé dans l'article précédent, transcrire ledit jugement et purgera les hypothèques légales. A l'expiration de ce délai, l'indemnité provisionnelle sera exigible de plein droit, lors même que les formalités ci-dessus n'auraient pas été remplies, à moins qu'il n'y ait des inscriptions ou des saisies-arrêts ou oppositions : dans ce cas, il sera procédé selon les règles ordinaires, et sans préjudice des dispositions de l'article 26 de la loi du 8 mars 1810.

ART. 12. — Aussitôt après la prise de possession, le tribunal procédera au règlement définitif de l'indemnité de dépossession, dans les formes prescrites par les articles 16 et suivants de la loi du 8 mars 1810. Si l'indemnité définitive excède l'indemnité provisionnelle, cet excédent sera payé conformément à l'article précédent.

ART. 13. — L'occupation temporaire prescrite par une ordonnance royale ne pourra avoir lieu que pour des propriétés non bâties.

L'indemnité annuelle représentative de la valeur locative de ces propriétés et du dommage résultant du fait de la dépossession, sera réglée à l'amiable ou par autorité de justice, et payée par moitié de six mois en six mois, au propriétaire et au fermier, le cas échéant.

Lors de la remise des terrains qui n'auront été occupés que temporairement, l'indemnité due pour les détériorations causées par les travaux ou pour la différence entre l'état des lieux au moment de la remise et l'état constaté par le procès-verbal descriptif, sera payée sur règlement amiable ou judiciaire, soit au propriétaire, soit au fermier ou exploitant, et selon leurs droits respectifs.

ART. 14. — Si, dans le cours de la troisième année d'occupation provisoire, le propriétaire ou son ayant-droit n'est pas remis

en possession, ce propriétaire pourra exiger et l'Etat sera tenu de payer l'indemnité pour la cession de l'immeuble, qui deviendra dès lors propriété publique.

L'indemnité foncière sera réglée, non sur l'état de la propriété à cette époque, mais sur son état au moment de l'occupation, tel qu'il aura été constaté par le procès-verbal descriptif.

Tout dommage causé au fermier ou exploitant par cette dépossession définitive lui sera payé après règlement amiable ou judiciaire.

ART. 15. — Dans tous les cas où l'occupation provisoire ou définitive donnerait lieu à des travaux pour lesquels un crédit n'aurait pas été ouvert au budget de l'Etat, la dépense restera soumise à l'exécution de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817.

La présente loi, discutée, délibérée et adoptée par la Chambre des pairs et par celle des députés, et sanctionnée par nous ce jour-d'hui, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Donnons en mandement à nos Cours et tribunaux, préfets, corps administratifs, et tous autres, que les présentes ils gardent et maintiennent, fassent garder, observer et maintenir et pour les rendre plus notoires à tous, ils les fassent publier et enregistrer partout où besoin sera ; et, afin que ce soit chose ferme et stable à toujours, nous y avons fait mettre notre sceau.

Fait à Paris, au Palais-Royal, le 30 mars 1831.

Signé : LOUIS-PHILIPPE.

Vu et scellé du grand sceau :

*Le Garde des sceaux de France,
Ministre Secrétaire d'Etat au
département de la justice.*

Signé : BARTHE.

Par le Roi :

*Le Ministre Secrétaire d'Etat
de la guerre,*

Signé : M^{al} Duc DE DALMATIE.

7 juillet 1833. — LOI SUR L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE (*Bull. des lois*, 1833, 2^e sem., p. 305) : *Abrogée.*

.

TITRE VII. — *Dispositions exceptionnelles.*

ART. 65. — Les formalités prescrites par les titres I et II de la présente loi ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine royale.

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

ART. 66. — L'expropriation ou l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux de fortification, continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831.

Toutefois, lorsque les propriétaires ou autres intéressés n'auront pas accepté les offres de l'administration, le règlement définitif des indemnités aura lieu conformément aux dispositions du titre IV ci-dessus.

Seront également applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les articles 16, 7, 18 et 20, ainsi que le titre VI de la présente loi.

6 octobre 1833 (1). — ORDONNANCE DU ROI QUI PRESCRIT, EN EXÉCUTION DE L'ARTICLE 9 DE LA LOI DU 31 JANVIER 1833, LA FORMATION D'UN TABLEAU DE TOUTES LES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES APPARTENANT A L'ÉTAT ET AFFECTÉES A DES SERVICES PUBLICS.

Louis-Philippe, Roi des Français,

Vu l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833, portant que le gouvernement fera distribuer aux Chambres, pendant la session de 1835, un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État, qui sont affectées à un service public quelconque ; que ce tableau devra contenir la date de l'affectation et l'indica-

(1) Les dispositions de cette ordonnance ont été confirmées par la loi de finances du 29 décembre 1873, article 22.

tion de l'usage auquel chaque propriété est consacrée, ainsi que sa valeur approximative ;

Considérant que, d'après l'article 12 de la loi du 12 septembre 1791, l'administration de l'Enregistrement et des Domaines est chargée de la conservation des propriétés nationales ; que néanmoins cette attribution ne s'étend point aux ouvrages de fortifications et autres établissements militaires qui forment le domaine militaire, dont la conservation est spécialement déléguée aux agents du département de la guerre par les lois des 10 juillet 1791, 17 juillet 1819 et par l'ordonnance réglementaire du 1^{er} août 1821, tant que ces immeubles conservent leur destination ;

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat des finances,
Nous avons ordonné et ordonnons :

ART. 1^{er}. — Les fonctionnaires chefs de service ou agents supérieurs des divers départements ministériels adresseront, avant le 1^{er} janvier 1834, à celui des ministères auquel ils ressortissent, un tableau, conforme au modèle ci-annexé, de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'Etat qui sont affectées à un service public dans la circonscription ou le ressort respectivement attribué auxdits fonctionnaires, chefs ou agents.

ART. 2. — Les tableaux partiels mentionnés en l'article précédent seront ensuite transmis par chaque ministre à notre ministre des finances lequel fera dresser, par les soins de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines, le tableau général dont la formation est prescrite par l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833.

ART. 3. — A l'égard des terrains et ouvrages de fortifications dont l'évaluation doit être faite d'après des bases particulières, il en sera dressé, par notre ministre de la guerre, un état particulier, lequel devra être annexé au tableau général indiqué par l'article 2 ci-dessus, et ne contiendra que l'estimation approximative de la valeur intrinsèque des matériaux et des terrains.

ART. 4. — Nos ministres secrétaires d'Etat des finances et de la guerre sont chargés de l'exécution de la présente ordonnance qui sera insérée au *Bulletin des lois*.

Signé : LOUIS-PHILIPPE.

Par le Roi :

Le Ministre Secrétaire d'Etat des finances,

Signé : HUMANN.

6 mai 1838. — ORDONNANCE DU ROI PORTANT QUE L'INSTRUCTION DES ACTIONS CONCERNANT LES PROPRIÉTÉS DE L'ÉTAT SERA PRÉPARÉE ET SUIVIE PAR LES DIRECTEURS DES DOMAINES DANS LES DÉPARTEMENTS, DE CONCERT AVEC LES PRÉFETS.

Au Palais des Tuileries.

Louis-Philippe, Roi des Français.

Vu l'article 12 de la loi du 19 août-12 septembre 1791, qui charge spécialement l'administration des Domaines de veiller à la conservation des propriétés de l'Etat et de prévenir et arrêter les prescriptions et usurpations ;

Vu l'article 69 du Code de procédure civile ;

Vu l'avis de nos ministres secrétaires d'Etat de la justice et des cultes, des affaires étrangères, de la marine, de l'intérieur, du commerce, de l'agriculture et des travaux publics, et de l'instruction publique ;

Considérant que si, d'après l'article 69 du Code de procédure civile, les actions concernant les propriétés de l'Etat doivent être intentées ou soutenues par les préfets, représentant l'Etat, la mission de conservation conférée à l'administration des Domaines par la loi du 19 août-12 septembre 1791 exige le concours direct de cette administration dans les divers actes de procédure que peuvent nécessiter les instances de cette nature, soit qu'il s'agisse ou non d'immeubles affectés à des services publics, à l'exception toutefois du domaine militaire, dont la conservation est confiée spécialement au ministre de la guerre par la loi du 10 juillet 1791 ;

Vu le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département des finances,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ART. 1^{er}. — L'instruction de toutes les actions concernant la propriété des domaines de l'Etat affectés ou non affectés à des services publics sera préparée et suivie, jusqu'à l'entière exécution des jugements et arrêts, par les directeurs des Domaines dans les départements, de concert avec les préfets, sous la surveillance de notre ministre secrétaire d'Etat des finances.

Les chefs des différents services ministériels dans les départe-

ments seront appelés à concourir, chacun en ce qui concerne son service, à la défense des droits de l'Etat, en remettant au préfet, pour être communiqués au directeur des Domaines, tous les titres, plans et documents qu'ils pourront avoir par devers eux ; ils y joindront leurs observations et leur avis.

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables au domaine militaire.

.

Signé : LOUIS-PHILIPPE.

Par le Roi :

Le Ministre Secrétaire d'Etat des finances,

Signé : LAPLAGNE.

3 mai 1844. — LOI SUR L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE (*Bull. des lois*, 1^{er} sem. 1844, p. 604).

TITRE VII

.

CHAPITRE II

ART. 75. — Les formalités prescrites par les titres I et II de la présente loi ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine royale.

Pour ces travaux, une ordonnance royale détermine les terrains qui sont soumis à l'expropriation.

ART. 76. — L'expropriation ou l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés privées qui seront jugées nécessaires pour des travaux de fortification continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831.

Toutefois, lorsque les propriétaires ou autres intéressés n'auront pas accepté les offres de l'administration, le règlement définitif des indemnités aura lieu conformément aux dispositions du titre IV ci-dessus.

Seront également applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les articles 46, 47, 48, 49 et 20, ainsi que le titre VI de la présente loi.

30 juillet 1848. — ARRÊTÉ DU PRÉSIDENT DU CONSEIL CHARGÉ DU POUVOIR EXÉCUTIF (V. p. 281).

10 juillet 1851. — LOI RELATIVE AU CLASSEMENT DES PLACES DE GUERRE ET AUX SERVITUDES MILITAIRES.

Au nom du peuple français,

L'Assemblée nationale a adopté la loi dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. — Nulle construction de nouvelles places de guerre ou de nouvelles enceintes fortifiées, et nulle suppression ou démolition de celles qui existent, ne pourront être ordonnées qu'après l'avis d'une commission de défense, et en vertu d'une loi.

Nul ouvrage nouveau à ajouter à une enceinte fortifiée, nul fort, batterie ou autre ouvrage défensif ayant un caractère permanent, ne pourront être entrepris que lorsqu'un crédit spécial aura été ouvert, à cet effet, à l'un des chapitres du budget.

Les améliorations partielles à faire aux fortifications existantes, lorsqu'elles ne devront apporter aucune extension au tracé du polygone formé par les saillants d'une enceinte fortifiée, pourront être ordonnées par le ministre de la guerre, sur les fonds qui sont portés annuellement au budget pour les réparations et améliorations des places fortes.

ART. 2. — La loi qui ordonnera la construction d'une nouvelle place de guerre ou d'une nouvelle enceinte fortifiée spécifiera, en même temps, la série dans laquelle cette place ou cette enceinte devra être rangée pour l'application des servitudes défensives.

Les ouvrages qui seront ajoutés à une enceinte fortifiée, les forts, batteries ou autres ouvrages défensifs ayant un caractère permanent, ne pourront être classés ou donner lieu à une extension quelconque des servitudes existantes, qu'en vertu d'une disposition législative.

ART. 3. — Le projet de loi ou la demande de fonds à présenter, par suite des dispositions des deux premiers paragraphes de l'article 1^{er}, seront accompagnés de l'état estimatif de la dépense, et d'un plan indiquant le tracé de l'enceinte fortifiée ou de l'ouvrage projeté.

Ce plan indiquera, en outre, la série à laquelle cette enceinte ou cet ouvrage devront appartenir, et le tracé des zones de servitudes que le ministre de la guerre proposera de leur appliquer.

ART. 4. — Le classement d'une place de guerre ou d'un poste militaire s'étendra à tous les ouvrages extérieurs situés à moins de deux cent cinquante mètres des chemins couverts ou des dehors, quand il n'y a pas de chemins couverts.

Les ouvrages détachés, c'est-à-dire ceux qui seront situés à plus de deux cent cinquante mètres, seront classés séparément.

Sont compris sous la dénomination de *dehors* tous les ouvrages, tels que demi lunes, contre-gardes, ouvrages à cornes, à couronne, ou tous autres qui sont enveloppés par la même contrescarpe que le corps de place.

ART. 5. — Le tableau des places de guerre et des postes militaires annexé à l'ordonnance du 1^{er} août 1821 sera remplacé par le nouveau tableau joint à la présente loi.

La première série de ce tableau correspond, pour l'application des servitudes, à la première et à la deuxième classe de la loi du 10 juillet 1791, mais elle ne comprend aucun poste. La seconde série correspond à la troisième classe; elle comprend tous les postes.

ART. 6. — Le classement des places de guerre ne pourra être modifié qu'en vertu d'une loi.

Toutefois, lorsqu'il sera possible de réduire l'étendue des zones de servitudes du côté de quelque centre important de population, sans compromettre la défense ou porter atteinte aux intérêts du Trésor, cette réduction pourra être prononcée par un décret du Président de la République.

La largeur de la rue militaire, telle qu'elle est définie par les articles 15 et 16 du titre I^{er} de la loi du 10 juillet 1791, pourra aussi être réduite par un décret du Président de la République.

ART. 7. — Les servitudes défensives résultant du nouveau classement auront leur effet à partir du jour de la promulgation de la présente loi.

ART. 8. — Les dispositions relatives au plan de circonscription des zones de servitudes et à l'état descriptif, contenues dans les

paragraphes 2 et 3 de l'article 8 et dans l'article 9 de la loi du 17 juillet 1819, sont abrogées.

Un règlement d'administration publique réunira et coordonnera dans leur ensemble toutes les dispositions des lois concernant les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications, et précisera les mesures d'exécution.

ART. 9. — Continueront d'être observées les dispositions des lois existantes non abrogées par la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, les 15 mars 1850, 23 juin et 10 juillet 1851.

Le Président et les Secrétaires,
Général BEDEAU, vice-président ; LACAZE,
CHAPOT, PEUPIN, BÉRARD, YVAN, MOULIN.

La présente loi sera promulguée et scellée du sceau de l'Etat.

Le Président de la République,
LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE.

Le Garde des sceaux, Ministre de la justice,
E. ROUHER.

(suit le tableau de classement des places)

10 août 1853. — DÉCRET PORTANT RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONCERNANT LE CLASSEMENT DES PLACES DE GUERRE ET DES POSTES MILITAIRES ET LES SERVITUDES IMPOSÉES À LA PROPRIÉTÉ AUTOUR DES FORTIFICATIONS.

Napoléon,

Par la grâce de Dieu et la volonté nationale, Empereur des Français,

A tous présents et à venir, salut.

Vu les articles 6 et 56 de la Constitution ;

Vu les ordonnances des 16 juillet 1670, 14 août 1680, 9 décembre 1713, 7 février 1744, 31 décembre 1776, et autres, portant défense de bâtir et de faire, sans permission, des déblais et des remblais dans un rayon déterminé en avant des fortifications ;

Vu la loi du 10 juillet 1791, concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires ;

Vu l'arrêté du gouvernement du 22 germinal an IV, le décret du 9 décembre 1811 et la loi du 17 juillet 1819, concernant les servitudes imposées à la propriété dans l'intérêt de la défense de l'Etat, la police des fortifications et les constructions projetées dans le rayon des enceintes fortifiées ;

Vu les lois des 19 mai 1802, 29 mars 1806 et 23 mars 1842, et les décrets des 19 et 24 décembre 1811 et 29 août 1813, concernant les délits commis dans les établissements du département de la guerre, les contraventions en matière de grande voirie et le service des états-majors des places ;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 1821, qui règle le mode d'exécution de la loi du 17 juillet 1819 ;

Vu la loi du 10 juillet 1851, relative aux mêmes objets ;

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département de la guerre ;

Notre Conseil d'Etat entendu,

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

TITRE I^{er}. — *Classement des fortifications.*

ART. 1^{er}. — Les places de guerre et les postes militaires sont classés, pour l'application des servitudes défensives, conformément au tableau annexé au présent décret.

Ce tableau est divisé en deux séries, dont la première correspond, pour cette application, à la première et à la deuxième classe spécifiées dans la loi du 10 juillet 1791, mais sans comprendre aucun poste, et dont la deuxième correspond à la troisième classe et comprend tous les postes.

ART. 2. — Le tableau de classement pour les servitudes défensives ne peut être modifié qu'en vertu d'un décret.

ART. 3. — Le décret qui ordonne la construction d'une nouvelle place de guerre ou d'une nouvelle enceinte fortifiée classe en même temps cette place ou cette enceinte, et spécifie la série dans laquelle elle doit être rangée pour l'application des servitudes défensives.

Les ouvrages ajoutés à une enceinte fortifiée, les forts, batteries ou autres ouvrages défensifs ayant un caractère permanent, ne

peuvent être classés ou donner lieu à une extension quelconque de servitudes qu'en vertu d'un décret.

Les servitudes sont applicables du jour de la publication du décret de classement.

Ce décret de classement est accompagné d'un plan indiquant, avec le tracé de la fortification, les limites des terrains qui doivent être soumis aux servitudes.

ART. 4. — Les décrets relatifs, soit à des constructions nouvelles de places ou postes de guerre, soit à la suppression ou démolition de ceux actuellement existants, soit à des changements dans le classement ou dans l'étendue desdites places ou postes, sont, ainsi que tous ceux qui sont mentionnés dans le présent règlement, insérés au *Bulletin des lois*.

A la réception du *Bulletin des lois*, les préfets les font immédiatement publier dans les communes intéressées.

TITRE II. — *Servitudes défensives autour des fortifications.*

SECTION I^{re}. — *Servitudes relatives aux nouvelles constructions.*

ART. 5. — Les servitudes défensives autour des places et des postes s'exercent sur les propriétés qui sont comprises dans trois zones commençant toutes aux fortifications et s'étendant respectivement aux distances de 250 mètres, 487 mètres et 974 mètres pour les places, et 250 mètres, 487 mètres et 584 mètres pour les postes.

ART. 6. — Lorsqu'il est possible de réduire l'étendue des zones de servitudes du côté de quelque centre important de population sans compromettre la défense ou porter atteinte aux intérêts du Trésor, cette réduction est prononcée par un décret.

Le mode d'exécution de ce décret a lieu conformément à ce qui est prescrit à l'article 4 du présent règlement.

ART. 7. — Dans la première zone de servitudes autour des places et des postes classés, il ne peut être fait aucune construction, de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception, toutefois, de clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie, lesquelles peuvent être établies librement.

Les haies vives et les plantations d'arbres ou d'arbustes formant haie sont spécialement interdites dans cette zone.

ART. 8. — Au delà de la première zone jusqu'à la limite de la deuxième, il est également interdit, autour des places de la première série, d'exécuter aucune construction quelconque en *maçonnerie* ou en *pisé*. Mais il est permis d'élever des constructions en *bois* et en *terre*, sans y employer de pierres ni de briques, même de chaux ni de plâtre, autrement qu'en crépissage, et à la charge de les démolir immédiatement, et d'enlever les décombres et matériaux, sans indemnité, à la première réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place, déclarée en *état de guerre*, serait menacée d'hostilités.

Dans la même étendue, c'est-à-dire entre les limites de la première et de la deuxième zone, il est permis, tout autour des places de la deuxième série et des postes militaires, d'élever des constructions quelconques. Mais, le cas arrivant où ces places et postes sont déclarés en *état de guerre*, les démolitions qui sont jugées nécessaires n'entraînent aucune indemnité pour les propriétaires.

ART. 9. — Dans la troisième zone de servitudes des places et des postes, il ne peut être fait aucun chemin, aucune levée ni chaussée, aucun exhaussement de terrain, aucune fouille ni excavation, aucune exploitation de carrière, aucune construction au-dessous du niveau du sol, avec ou sans maçonnerie, enfin aucun dépôt de matériaux ou autres objets, sans que leur alignement et leur position n'aient été concertés avec les officiers du génie, et que, d'après ce concert, le ministre de la guerre n'ait déterminé ou fait déterminer par un décret les conditions auxquelles les travaux doivent être assujettis dans chaque cas particulier, afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.

Dans la même étendue, les décombres provenant des bâtisses et autres travaux quelconques ne peuvent être déposés que dans les lieux indiqués par les officiers du génie ; sont exceptés toutefois de cette disposition ceux des détriments destinés à servir d'engrais aux terres, pour les dépôts desquels les particuliers n'éprouvent aucune gêne, pourvu qu'ils évitent de les entasser.

Enfin, dans la même zone, il est défendu d'exécuter aucune

opération de topographie sans le consentement de l'autorité militaire. Ce consentement ne peut être refusé lorsqu'il ne s'agit que d'opérations relatives à l'arpentage des propriétés.

SECTION II. — *Servitudes concernant les constructions existantes.*

ART. 10. — Les reconstructions totales de maisons, clôtures et autres bâtisses sont soumises aux mêmes prohibitions que les constructions neuves, quelle qu'ait pu ou que puisse être la cause de la destruction.

Les restaurations de bâtiments, clôtures et autres ouvrages tombant par vétusté ou pour une cause quelconque constituent des reconstructions totales, lors même qu'on voudrait, dans ces restaurations, conserver quelques parties des anciennes constructions.

ART. 11. — *Entretien des bâtisses en bois ou en bois et terre.* — Les bâtisses en bois ou en bois et terre existant dans la limite de 487 mètres ne peuvent être *entretenu*es dans leur *état actuel* qu'autant qu'il n'est apporté aucun changement dans leurs formes et dimensions, et que sous les restrictions expresses,

1° Que les matériaux de réparation et de reconstruction partielle sont de même nature que ceux précédemment mis en œuvre ;

2° Que la masse des constructions existantes n'est point accrue.

ART. 12. — *Entretien des bâtisses en maçonnerie.* — La disposition qui précède s'applique aussi, pour les places de la deuxième série et les postes militaires, aux constructions en maçonnerie situées au delà de la première zone jusqu'à la limite de 487 mètres

Les bâtisses en maçonnerie situées dans la zone de 250 mètres des places et des postes, ou dans celle de 487 mètres des places de la première série, ne peuvent être entretenues librement, dans leur état actuel, qu'à la charge expresse de les soumettre aux restrictions mentionnées à l'article 11, et de ne faire en outre aucun des travaux de la nature de ceux qui sont légalement prohibés en matière de voirie, c'est-à-dire de reprises en sous-œuvre, de grosses réparations et autres travaux confortatifs,

Soit à leurs fondations ou à leur rez-de-chaussée, s'il s'agit de bâtiments d'habitation ;

Soit, pour les simples clôtures, jusqu'à moitié de leur hauteur, mesurée sur leur parement extérieur ;

Soit, pour toutes les autres constructions, jusqu'à 3 mètres au-dessus du sol extérieur.

Ces derniers travaux ne peuvent être exécutés qu'autant que le propriétaire fournit la preuve que la bâtisse existait, dans sa nature et ses dimensions actuelles, antérieurement à l'époque de l'établissement des servitudes dont elle est grevée, ou justifie qu'elle a déjà fait l'objet d'un engagement de démolition sans indemnité, pour le cas prévu à l'article 8. ou enfin, à défaut de l'une ou de l'autre de ces justifications, souscrit préalablement l'engagement dont il s'agit.

SECTION III. — *Exceptions.*

ART. 13. — Peuvent être exécutés dans les zones de servitudes, par exception aux prohibitions des deux premières sections :

1° Au delà de la première zone des places et des postes, les socles en maçonnerie ou en pierre, isolés ou servant de base à d'autres constructions et ne dépassant pas 0 m. 50 en hauteur et en épaisseur :

2° Les fours de boulangerie et les fourneaux ordinaires de petites dimensions nécessaires dans les bâtiments d'habitation ;

3° Les cheminées ordinaires en briques ou en moellons dans les pignons et les refends des mêmes bâtiments construits en bois ou en bois et terre, pourvu que la largeur de la maçonnerie n'excède pas 1 m. 50 pour chaque pignon et chaque refend, et qu'on se conforme, en outre, aux usages locaux, tant pour les dimensions que pour la nature des matériaux ;

4° Les cloisons légères de distribution : en bois, à l'intérieur des bâtisses construites en bois et terre, couvertes et fermées de tous côtés ; en plâtre ou en briques de champ, dans les mêmes constructions en maçonnerie : dans aucun cas, leur épaisseur ne peut dépasser 0. m. 08 tout compris ;

5° Le remplacement des couvertures en chaume ou en bardeaux par des couvertures légères en ardoises ou en zinc, et même en tuiles, pourvu qu'il ne soit pas apporté de changement à la forme de la toiture ;

6° Les murs de soutènement adossés au terrain naturel, sur toute la hauteur, sans déblais ni remblais créant des couverts ou augmentant ceux qui existent ;

7° Au delà de la première zone, les caves, les citernes et les autres excavations couvertes, pratiquées au dessous du sol, que le directeur des fortifications juge sans inconvénients pour la défense ;

8° Enfin, les puits avec margelle de 0 m. 80 au plus de hauteur.

Sont également tolérés à la charge de démolition de la totalité de la construction, sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8 :

1° Les reculements, exigés par le service de la voirie, d'une façade ou d'un pignon dépendant d'une construction couverte, pourvu qu'on emploie dans cette opération des matériaux de même nature que ceux précédemment mis en œuvre ;

2° Les ponts en bois sur les fossés ou sur les cours d'eau non navigables ni flottables, quand leur tablier ne s'élève pas de plus de 0 m. 50 au-dessus du sol, sur chaque rive ;

Enfin, les baraques en bois, mobiles sur roulettes, ayant au plus 2 mètres de côté et 2 m. 50 de hauteur de faitage extérieurement, et susceptibles d'être traînées par deux hommes, sont permises, à la condition de n'en établir qu'une seule par propriété, et de prendre l'engagement de l'enlever, *en toute circonstance*, à la première réquisition de l'autorité militaire.

ART. 14. — Les moulins et autres semblables usines en bois ou en maçonnerie peuvent être exceptionnellement autorisés par le ministre de la guerre dans les zones de prohibition, à la condition de n'être élevés que d'un rez-de-chaussée, et qu'en cas de guerre il ne sera accordé aucune indemnité pour démolition.

La permission ne peut, toutefois, être accordée qu'après que le chef du génie, l'ingénieur des ponts et chaussées et le maire ont reconnu, de concert et par un procès-verbal, que l'usine est d'utilité publique, et que son emplacement est déterminé par quelque circonstance locale qui ne se peut rencontrer ailleurs.

Elle n'est valable qu'en ce qui concerne le service militaire, et ne dispense pas de l'accomplissement des formalités à remplir

vis-à-vis des autres administrations publiques et des tiers intéressés.

ART. 15. — Indépendamment des exonérations résultant des réductions de limites mentionnées à l'article 6, des décrets déterminent, dans l'étendue des zones de servitudes, les terrains pour lesquels, à raison des localités, il est possible, sans nuire à la défense, de tolérer, par exception aux dispositions des articles 7 et 8, l'exécution de bâtiments, clôtures et autres ouvrages.

ART. 16. — Le ministre de la guerre peut, suivant les localités et les besoins de la défense, autoriser, à la condition de démolition sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8, la clôture des cimetières situés dans les zones de prohibition :

1° Par des murs en maçonnerie ou en terre, lesquels, à moins de circonstances particulières, ne devront avoir au maximum que 2 m. 50 d'élévation au-dessus du sol et 0 m. 50 au plus d'épaisseur à la base ;

2° Par des grilles en fer ou des clôtures en bois pleines ou à claire-voie, avec ou sans socles, soutenues de distance en distance à l'aide de poteaux en bois ou de piliers en maçonnerie de 0 m. 50 au plus de côté, lesquels seront espacés d'au moins quatre mètres d'axe en axe. Dans les clôtures à claire-voie en bois, les lattis seront distants entre eux de manière à laisser au moins autant de vide que de plein.

Le ministre de la guerre peut aussi permettre à l'intérieur des cimetières, aux conditions qu'il juge convenables dans l'intérêt de la défense, et toujours sous la condition précitée de démolition sans indemnité :

1° La construction de bâtiments de service de petites dimensions ;

2° L'exécution de monuments, tombeaux et autres signes funéraires.

Ces autorisations particulières ne sont pas d'ailleurs nécessaires lorsqu'il s'agit :

1° De caveaux dont la maçonnerie ne s'élève pas à plus de 0 m. 50 au-dessus du sol ;

2° De pierres tumulaires horizontales ne dépassant pas cette même hauteur de 0 m. 50 :

3° De pierres d'inscription verticales ou pyramidales, de colonnes sépulcrales et d'urnes funéraires ou autres petits monuments de toute forme en maçonnerie, n'ayant au maximum que 1 m. 50 d'élévation, socle compris, et 0 m. 50 d'épaisseur ;

4° De grilles ou de balustrades d'entourage en bois ou en fer, avec ou sans socle, de 1 m. 50 au plus d'élévation totale.

Il ne peut être établi de cimetières, dans la zone de servitude de 487 mètres, avant que le ministre de la guerre n'ait été consulté, au point de vue des intérêts de la défense, sur le choix de l'emplacement proposé.

SECTION IV. — *Bornage des zones de servitudes et des polygones exceptionnels.*

ART. 17. — Les distances mentionnées à l'article 5, pour la détermination des zones de servitudes, sont comptées à partir de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés, ou des murs de clôture ou d'escarpe lorsqu'il n'y a pas de chemin couvert, ou enfin, quand il n'y a ni chemin couvert ni mur de clôture ou d'escarpe, à partir de la crête intérieure des parapets des ouvrages.

ART. 18. — Ces distances sont mesurées sur les capitales de l'enceinte, des dehors et des ouvrages extérieurs. Leurs points extrêmes sont fixés par des bornes qui, réunies de proche en proche par des lignes droites, servent de limites extérieures aux zones de servitudes.

Peuvent être considérées comme capitales suivant les circonstances :

1° Les lignes qui divisent en deux parties égales les angles saillants d'un ouvrage ;

2° Celles qui réunissent ces angles saillants aux angles correspondants du chemin couvert ;

3° Celles qui partagent en deux portions égales les angles de la gorge d'une pièce de fortification ou les angles que cette gorge fait avec les parties latérales de l'ouvrage.

Pour les ouvrages curvilignes et autres qui n'ont pas de capitale, les distances peuvent être mesurées sur des perpendiculaires aux escarpes et aux lignes de feu ou de gorge.

Les capitales et les autres lignes indiquées ci-dessus comme pouvant servir à la délimitation sont choisies de manière que les périmètres des zones forment des polygones les moins irréguliers possible, et que nulle part les limites des zones ne se trouvent plus rapprochées d'un point quelconque des chemins couverts, murs de clôture ou d'escarpe, ou crêtes intérieures de parapet, que ne l'exigent les distances mentionnées à l'article 5.

Ce choix est fait par le ministre de la guerre.

ART. 19. — Le chef du génie, de concert avec l'ingénieur des ponts et chaussées, en présence du maire ou de son adjoint, fait procéder sur le terrain, aux frais du gouvernement, contrairement avec les propriétaires intéressés, dûment appelés par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage, aux bornages des zones de servitudes et des polygones exceptionnels, conformément au plan arrêté par le ministre de la guerre.

Les bornes sont rattachées à des points fixes et rapportées sur un plan dit de délimitation.

Ce plan est établi à l'échelle de 1/5000^e; mais on peut y annexer, pour les polygones exceptionnels, des plans particuliers à une plus grande échelle. Il ne donne d'ailleurs, ainsi que ces derniers plans, que le tracé des limites et les points de repère.

Les maires, sur l'invitation du chef du génie, sont tenus de prêter appui aux opérations de la délimitation et du bornage et de fournir aux agents de l'autorité militaire les indications et les documents qui sont réclamés.

ART. 20. — Il est dressé, par le chef du génie et par l'ingénieur des ponts et chaussées, un procès-verbal de bornage, sur lequel le maire ou son adjoint peut consigner ses observations. Ce procès-verbal, ainsi que le plan de délimitation et ses annexes, est déposé pendant trois mois à la mairie de la place ou du poste, pour que chacun puisse en prendre connaissance. Avis de ce dépôt est donné aux parties intéressées, par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage.

Les parties intéressées ont trois mois, à la date de cet avis, pour se pourvoir devant le conseil de préfecture contre l'opération matérielle du bornage.

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État,

après avoir fait faire au besoin, sur les lieux, les vérifications nécessaires par les ingénieurs civils et militaires.

Les réclamants ont le droit d'être présents à ces vérifications et doivent y être dûment appelés. Ils peuvent s'y faire assister par un arpenteur, et leurs observations sont consignées au procès-verbal qui constate l'opération.

ART. 21. — Dès qu'il a été définitivement statué sur les réclamations des parties intéressées, le plan de délimitation, ses annexes et le procès-verbal de bornage sont adressés par le directeur des fortifications au ministre de la guerre, qui les fait homologuer et rendre exécutoires par un décret ; aucun changement ne peut être ensuite apporté à ces pièces qu'en se conformant de nouveau à toutes les formalités ci-dessus prescrites.

Une expédition desdites pièces est déposée dans le bureau du génie de la place, et une autre expédition à la sous-préfecture, où chacun peut en prendre connaissance.

Il est défendu, sous les peines portées par les lois et les règlements, aux sous préfets et à leurs agents, de laisser déplacer les plans dont il s'agit, ni d'en laisser prendre copie ou extrait, pour quelque motif ou sous quelque prétexte que ce soit.

En temps de guerre, si le chef-lieu de la sous-préfecture est dans une ville ouverte, les plans sont transportés dans le bureau du génie de la place la plus voisine. Il en est de même, en cas de siège, pour les plans en dépôt dans les chefs lieux qui sont places de guerre.

TITRE III. — *Servitudes relatives au terrain militaire formant la zone des fortifications, et bornage de ce terrain.*

ART. 22. — La zone des fortifications, tant des places et des postes que des ouvrages, s'étend depuis la limite intérieure de la rue militaire ou du rempart jusqu'aux lignes qui terminent les glacis, et comprend, s'il y a lieu, les terrains extérieurs annexes de la fortification, tels que les esplanades, avant-fossés et autres ayant une destination défensive.

Elle est inaliénable et imprescriptible, et les constructions particulières y sont prohibées.

ART. 23. — La rue militaire est établie pour assurer intérieurement une libre communication le long des remparts, parapets ou murs de clôture des ouvrages de fortification. Les habitants en ont l'usage, en se conformant aux règlements concernant la police de la place et la voirie urbaine.

Elle est limitée du côté de l'intérieur :

En arrière des courtines, par une ligne tracée parallèlement au pied du talus ou du mur de soutènement du rempart, ou bien du talus de banquette s'il n'y a qu'un simple parapet, à la distance de 7 m. 79 de ce pied de talus ou de mur ; et, s'il n'existe qu'une clôture ou un parapet sans banquette, par une parallèle au pied intérieur de cette clôture ou de ce parapet, à la distance de 9 m. 74 ;

En arrière des bastions et des redans, par une ligne distante de 7 m. 79 de la gorge de l'ouvrage.

Sur les points où l'intervalle compris entre les lignes précitées et les propriétés particulières bordant la voie publique a une largeur plus grande que celle que prescrit la disposition qui précède, il n'est rien changé aux dimensions actuelles de la rue du rempart.

La rue militaire, telle qu'elle est définie ci-dessus, ne peut être réduite que par un décret rendu sur le rapport du ministre de la guerre.

Les autorités civiles peuvent lui faire assigner des limites plus étendues, par voie d'alignement, dans l'intérêt de la circulation, en se conformant aux prescriptions de la loi du 16 septembre 1807 et du décret du 24 mars 1852.

ART. 24. — Toute personne qui possède actuellement des maisons, bâtisses ou clôtures débordant la limite intérieure de la rue militaire continue d'en jouir sans être inquiétée, en se conformant aux dispositions des articles 11 et 12 ci-dessus ; mais, dans le cas de démolition desdites maisons, bâtisses ou clôtures, pour une cause quelconque, elle est tenue de se reculer sur l'alignement fixé.

Lorsque la construction n'est comprise qu'en partie dans la limite intérieure de la zone des fortifications, la restriction ci-dessus ne portera que sur les portions qui empiètent sur l'alignement de la rue du rempart.

Au fur et à mesure que les emplacements ainsi occupés par des particuliers cessent d'être bâtis ou clos, ils sont réunis de plein droit à la fortification, sans qu'il soit besoin d'un décret déclaratif d'utilité publique, et les particuliers sont indemnisés de la valeur du sol, s'ils justifient qu'ils en sont possesseurs à titre légitime.

ART. 25. — Les prescriptions ci-dessus des articles 19, 20 et 21, concernant le bornage et l'homologation du plan de délimitation des zones de servitude, sont applicables au bornage et à l'homologation du plan spécial de circonscription du terrain militaire formant la zone des fortifications. Ce dernier plan est, au besoin, à l'échelle de 1/1000^e, et ne donne aucun détail sur les constructions existantes, non plus que sur la propriété des terrains : il peut être fait et homologué par parties.

TITRE IV. — *Déclarations, demandes, permissions, soumissions et certificats.*

ART. 26. — Les travaux qui sont l'objet d'une *autorisation générale* (articles 7, 8, 11, 12, 13 et 24) ne peuvent être entrepris, même ceux de simple entretien, qu'après que la déclaration en a été faite au chef du génie.

Cette déclaration est accompagnée d'une soumission de démolition sans indemnité dans les circonstances prévues à l'article 8, lorsqu'il s'agit :

1^o De bâtisses en bois au delà de la limite de la première zone, pour toutes les places et tous les postes (art. 8) ;

2^o De bâtisses en maçonnerie au delà de la même limite, pour les places de la deuxième série et les postes militaires (art. 8) ;

3^o De travaux confortatifs et de grosses réparations légalement prohibés en matière de grande voirie, aux bâtisses en maçonnerie situées dans la zone de 250 mètres des places et des postes ou dans celle de 487 mètres des places de la première série, lorsque la construction n'a pas déjà fait l'objet d'une soumission, ou que le propriétaire ne peut prouver qu'elle existe antérieurement à l'établissement des servitudes dont elle est grevée (art. 12) ;

4^o Des mêmes travaux dans les mêmes conditions, pour les

constructions ou portions de constructions qui empiètent sur les limites de la rue militaire (art. 24) ;

5° De reculements de façade ou de pignon par mesure de voirie (art. 13) ;

6° De ponts en bois sur les fossés et cours d'eau non navigables ni flottables (art. 13).

Par exception, les dépôts d'engrais ainsi que les dépôts de décombres, dans les endroits désignés d'avance par le chef du génie, et les caveaux et signes funéraires de petites dimensions, énoncés à l'article 16, ne sont soumis à aucune formalité.

Enfin, les baraques mobiles en bois donnent lieu à une soumission de démolition en toute circonstance et sans indemnité (art. 13).

ART. 27. — Nuls travaux nécessitant une *permission spéciale* (art. 9, 14, 15 et 16) ne peuvent être commencés qu'après l'accomplissement des formalités suivantes :

1° Production d'une demande sur papier timbré indiquant l'espèce des travaux, la position et les principales dimensions de la construction, ainsi que la nature des matériaux ;

2° Permission du directeur des fortifications, énonçant les conditions auxquelles elle est accordée, lorsqu'il s'agit de constructions comprises dans un polygone exceptionnel ; et, dans les autres cas, permission du ministre ;

3° Soumission par laquelle le propriétaire s'engage à remplir les conditions imposées et à démolir sa construction sans indemnité, dans le cas prévu à l'article 8.

ART. 28. — Les soumissions concernant les servitudes défensives sont faites en double, sur papier timbré ; elles ne sont assujetties qu'au droit fixe d'un franc pour l'Enregistrement, décime en sus, et leur effet subsiste indéfiniment, sans qu'il soit besoin de les renouveler.

Lorsqu'il s'agit de travaux à des bâtisses existantes, la soumission s'étend à la totalité de la construction et non pas seulement à la partie réparée ou améliorée.

Dans tous les cas, la signature du soumissionnaire doit être légalisée par le maire, et celle du maire par le sous-préfet ou le préfet.

Une expédition des soumissions souscrites est envoyée au ministère de la guerre, et l'autre reste déposée au bureau du génie de la place.

ART. 29. — Dans les vingt-quatre heures qui suivent l'accomplissement des diverses formalités ci-dessus prescrites, le chef du génie délivre à la partie intéressée, pour le cas de *permission spéciale*, une copie certifiée de l'autorisation accordée, contenant l'énoncé des clauses et des conditions imposées, et, pour le cas d'*autorisation générale*, un certificat constatant que toutes les formalités exigées ont été remplies.

Toute permission spéciale dont il n'a point été fait usage dans le délai d'un an, à partir de la date du certificat délivré, est considérée comme nulle et non avenue.

TITRE V. — *Registres, plans et états descriptifs concernant les constructions préexistantes.*

ART. 30. — Aussitôt après l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes ou du plan de circonscription de la zone des fortifications, le chef du génie fait déposer à la mairie de la place un registre coté et parafé par le directeur des fortifications. Ce registre est destiné à recevoir les déclarations des propriétaires, lesquelles doivent affirmer, d'une part, que leurs constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles avant que le sol sur lequel elles se trouvent ne fût soumis aux servitudes défensives, et, de l'autre, qu'elles n'ont fait depuis cette époque, l'objet d'aucune soumission de démolition sans indemnité.

Le dépôt de ce registre est porté à la connaissance des propriétaires par trois publications, faites de mois en mois, dans les communes intéressées, à l'aide d'affiches ou autres modes de publication en usage dans la localité.

La signature de chaque propriétaire est légalisée par le maire.

ART. 31. — Sur les rapports des officiers du génie, dressés d'après les titres produits par les déclarants et les documents que fournissent les archives de la place, le ministre de la guerre fait connaître s'il admet la priorité d'existence de la construction,

ou s'il trouve que les pièces fournies sont insuffisantes ou inadmissibles pour établir la preuve de priorité.

La décision du ministre est transcrite sur le registre, en regard ou à la suite des déclarations, et la transcription est certifiée par le chef du génie, qui en informe le propriétaire.

ART. 32. — Les particuliers à l'égard desquels le ministre déclare les pièces insuffisantes ou inadmissibles conservent le droit de fournir et de faire constater, à toute époque, la preuve de la priorité d'existence, en produisant, à cet effet, leurs titres devant les tribunaux ordinaires.

L'affaire est instruite sommairement comme en matière domaniale : le département de la guerre y est représenté par un avoué, qui opère d'après les documents que lui transmet le directeur des fortifications.

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État, s'il s'agit de contestations relatives à l'interprétation des titres administratifs.

L'époque à laquelle remonte l'existence d'un ouvrage de fortification est déterminée par une déclaration du ministre de la guerre, et la décision prise à cet égard ne peut être attaquée que devant le Conseil d'État.

ART. 33. — Le chef du génie fait indiquer, sur un plan pareil au plan de délimitation et à ses annexes, chacune des propriétés dont les constructions ont fait l'objet de déclarations acceptées par le ministre. Cette indication a lieu sans détail, mais porte un numéro d'ordre.

Ce plan est fait en double expédition, l'une pour la mairie et l'autre pour le service militaire ; il est complété chaque année, et signé tous les ans par le maire et par le chef du génie.

ART. 34. — Il est fait en outre, par propriété, un plan parcellaire des constructions reconnues préexistantes et non soumises, avec l'état descriptif de leur nature et de leurs dimensions. Ce plan et cet état sont rapportés, avec le numéro d'ordre, sur un registre tenu en double et signé comme il est dit ci-dessus.

Si l'une de ces constructions fait plus tard l'objet d'une soumission de démolition sans indemnité, cette circonstance est annotée sur le registre, et l'annotation est certifiée par le chef du génie et par le maire.

Le conseil de préfecture prononce d'ailleurs, sauf recours au Conseil d'Etat, sur les réclamations auxquelles donnent lieu les plans parcellaires ou les états descriptifs, après avoir fait faire par les ingénieurs civils et militaires les vérifications qu'il juge nécessaires.

TITRE VI. — *Dépossessions, démolitions et indemnités.*

ART. 35. — La construction de fortifications et les mesures prises pour la défense des places de guerre et des postes militaires peuvent donner lieu à des indemnités pour cause de dépossession, de privation de jouissance et de destruction ou de démolition, dans les cas et suivant les conditions mentionnées dans les articles suivants.

ART. 36. — Il y a lieu à allouer des indemnités de dépossession lorsque les constructions nouvelles de places ou de postes de guerre, ou des changements ou augmentations à ceux qui existent, mettent le gouvernement dans le cas d'exiger la cession à l'Etat de propriétés privées par la voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'indemnité est réglée dans les formes établies par la loi du 3 mai 1841.

ART. 37. — Il y a lieu à indemnité pour privation de jouissance, pendant l'*état de paix*, toutes les fois que, par suite de l'exécution de travaux de fortification ou de défense, d'extraction de matériaux, ou pour toute autre cause, l'autorité militaire occupe ou fait occuper temporairement une propriété privée, de manière à y porter dommage ou à en diminuer le produit. Cette occupation ne peut avoir lieu que dans les circonstances et dans les formes déterminées par les lois des 16 septembre 1807, 30 mars 1831 et 3 mai 1841, et l'indemnité est réglée en conformité des prescriptions de ces mêmes lois.

L'*état de paix* a lieu toutes les fois que la place ou le poste n'est point constitué en état de guerre ou de siège par un décret, par une loi ou par l'effet des circonstances prévues aux articles 38 et 39.

ART. 38. — Lorsqu'une place ou un poste est déclaré *en état*

de guerre, les inondations et les occupations de terrains nécessaires à sa défense ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un décret, ou, dans le cas d'urgence, des ordres du gouverneur ou du commandant de place, sur l'avis du conseil de défense, après avoir fait constater, autant que possible, l'état des lieux par des procès-verbaux des gardes du génie ou des autorités locales. Il y a urgence dès que les troupes ennemies se rapprochent à moins de trois journées de marche de la place ou du poste.

L'indemnité pour les dommages causés par l'exécution de ces mesures de défense est réglée aussitôt que l'occupation a cessé.

Les dispositions qui précèdent sont applicables, dans les mêmes circonstances, à la détérioration, à la destruction ou à la démolition de maisons, clôtures ou autres constructions situées sur le terrain militaire ou dans les zones de servitudes. Seulement, il n'est pas dressé d'état de lieux, et il n'est alloué d'indemnité qu'aux particuliers ayant préalablement justifié, sur titres, que ces constructions existaient, dans leur nature et leurs dimensions actuelles, avant que le sol sur lequel elles se trouvaient fût soumis aux servitudes défensives.

L'indemnité, pour les démolitions faites dans les zones de servitudes, ne se règle que sur la valeur des bâtisses, sans y comprendre l'estimation du sol, qui n'est point acquis par l'État. Si cependant il s'agit d'un terrain couvert par des constructions ou affecté à leur exploitation, l'indemnité peut exceptionnellement porter sur la valeur du sol, et alors l'État en devient propriétaire.

L'état de guerre est déclaré par une loi ou par un décret, toutes les fois que les circonstances obligent à donner à la police militaire plus de force et d'action que pendant l'état de paix.

Il résulte, en outre, de l'une des circonstances suivantes :

1° En temps de guerre, lorsque la place ou le poste est en première ligne ou sur la côte, à moins de cinq journées de marche des places, camps ou positions occupés par l'ennemi ;

2° En tout temps, quand on fait des travaux qui ouvrent une place ou un poste situé sur la côte ou en première ligne ;

3° Lorsque des rassemblements sont formés dans le rayon de cinq journées de marche sans l'autorisation des magistrats.

ART. 39. — Toute occupation, toute privation de jouissance

toute démolition, destruction et autre dommage résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise soit par l'autorité militaire pendant l'*état de siège*, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvre aucun droit à indemnité.

L'*état de siège* d'une place ou d'un poste est déclaré par une loi ou par un décret.

Il résulte aussi de l'une des circonstances suivantes :

L'investissement de la place ou du poste par des troupes ennemies qui interceptent les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors, à la distance de 3.500 mètres des fortifications ;

Une attaque de vive force ou par surprise ;

Une sédition intérieure ;

Enfin des rassemblements formés dans le rayon d'investissement sans l'autorisation des magistrats.

Dans le cas d'une attaque régulière, l'état de siège ne cesse qu'après que les travaux de l'ennemi ont été détruits et les brèches réparées ou mises en état de défense.

TITRE VII. — *Répression des contraventions.*

ART. 40. — Les gardes du génie, dûment assermentés, recherchent les contraventions et les constatent aussitôt qu'elles sont reconnues. A cet effet, ils dressent des procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux, conformément à la loi du 29 mars 1806. Ces procès-verbaux doivent être affirmés, dans les vingt-quatre heures, devant le juge de paix ou le maire du lieu où la contravention a été commise ; ils sont visés pour timbre et enregistrés en débet dans les quatre jours de leur date.

Les gardes du génie opèrent, dans tous les cas, sous l'autorité des officiers du génie chargés des poursuites.

ART. 41. — Les procès verbaux de contravention sont notifiés sans délai aux contrevenants par les gardes du génie dûment assermentés, avec sommation de suspendre sur-le champ les travaux indûment entrepris, de démolir la partie déjà exécutée, et de rétablir les lieux dans l'état où ils étaient avant la contravention, ou, en cas d'impossibilité, dans un état équivalent ; le tout dans

un délai déterminé d'après le temps que cette opération réclame.

Une notification et une sommation pareilles sont aussi faites à l'architecte, à l'entrepreneur ou au maître ouvrier qui dirige les travaux.

ART. 42. — Si le contrevenant n'interrompt pas ses travaux dans les vingt-quatre heures de la date de l'acte de notification et de sommation, le chef du génie en informe le directeur des fortifications, en lui envoyant cet acte.

Le directeur vise et transmet cette pièce au préfet du département, et demande que le conseil de préfecture prononce immédiatement la suspension des ouvrages commencés.

Sur le vu de cette demande et de l'acte à l'appui, le conseil de préfecture, convoqué d'urgence par le préfet, ordonne sur-le-champ cette suspension par provision, nonobstant toute inscription de faux.

Dans les vingt-quatre heures qui suivent le jugement, le préfet fait parvenir au directeur des fortifications une expédition de l'arrêté du conseil de préfecture.

Cet arrêté est notifié au contrevenant par le garde du génie, et dès le lendemain de la notification, nonobstant et sauf toute opposition et tout recours, les officiers et les gardes du génie en assurent l'exécution même, au besoin, par l'emploi de la force publique.

ART. 43 — Dans le cas où, nonobstant l'acte de notification et de sommation prescrit à l'article 41, le contrevenant ne démolit pas les travaux indûment exécutés et ne met pas les lieux en l'état spécifié audit acte, le directeur des fortifications adresse au préfet un mémoire de discussion, avec plan à l'appui, tendant à obtenir que le conseil de préfecture prononce la répression de la contravention, conformément aux dispositions consignées dans la sommation.

Ce mémoire est notifié au contrevenant en la forme administrative, avec citation devant le conseil de préfecture et sommation de présenter ses moyens de défense dans le délai d'un mois ; sauf le cas d'inscription de faux, le conseil de préfecture statue dans le mois suivant.

Toutefois, si le procès-verbal est reconnu incomplet ou irrégulier en tout ou en partie, et que le conseil ne trouve pas dans les autres pièces produites les renseignements nécessaires, il fait faire

préalablement sur les lieux, par les officiers du génie et les ingénieurs des ponts et chaussées, les vérifications qu'il juge convenables, et il prononce sur le tout dans le mois de la remise qui lui est faite du procès-verbal de vérification.

L'arrêté du conseil de préfecture, dans les huit jours au plus tard de sa date, est adressé par le préfet au directeur des fortifications.

Cet officier supérieur, si cet arrêté fait droit à ses conclusions, le fait notifier au contrevenant par un garde du génie, avec sommation d'exécuter le jugement dans le délai qui lui est assigné ; dans le cas contraire, il en réfère immédiatement au ministre de la guerre.

ART. 44. — Le conseil de préfecture fixe le délai dans lequel le contrevenant est tenu de démolir les travaux exécutés et de rétablir à ses frais les lieux dans l'état où ils étaient avant la contravention, ou, en cas d'impossibilité, dans l'état équivalent déterminé par le conseil.

ART. 45. — A l'expiration du délai fixé, si le jugement n'a pas été exécuté par le contrevenant, le chef du génie se consulte avec le commandant de place sur l'époque de l'exécution du jugement, et, s'il est nécessaire, sur l'intervention de la force armée, et requiert, en outre, par écrit le maire de la commune d'être présent à l'opération.

Huit jours à l'avance, un garde du génie dûment assermenté notifie au contrevenant le jour et l'heure de l'exécution du jugement, avec sommation d'y assister.

L'exécution a lieu, et les démolitions, déblais et remblais sont effectués comme s'il s'agissait de travaux militaires, soit au moyen des ouvriers de l'entrepreneur des fortifications, soit à l'aide de travailleurs militaires ou civils, requis au besoin sur les lieux, en vertu de l'article 24 du titre 6 de la loi du 10 juillet 1791.

Le garde du génie constate, par un procès-verbal, les résultats de l'opération et les incidents auxquels elle donne lieu.

ART. 46. — Toutes les dépenses faites pour constater, poursuivre et réprimer une contravention sont à la charge du contrevenant.

Les officiers du génie tiennent la comptabilité de ces diverses dépenses dans les formes établies pour les travaux de fortification,

et si le contrevenant ne les acquitte pas immédiatement, le chef du génie en dresse le compte, y joint les feuilles de dépense, et envoie le tout, certifié par lui et signé par l'entrepreneur ou par le gérant, au directeur des fortifications, qui le vise et le transmet au préfet du département.

Le préfet arrête le compte de la dépense, le déclare exécutoire et en fait poursuivre le recouvrement conformément aux dispositions de la loi du 19 mai 1802.

ART. 47. — Les droits de timbre et d'enregistrement en débet sont payés par le contrevenant après le jugement définitif de condamnation. La rentrée de ces droits est suivie par les agents de l'Enregistrement.

ART. 48. — Les contrevenants, outre la démolition à leurs frais des ouvrages indûment exécutés, encourent, selon le cas, les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie, conformément à l'article 13 de la loi du 17 juillet 1819.

ART. 49. — L'action publique, en ce qui concerne la peine de l'amende qui serait prononcée par application de l'arrêt du conseil du 27 février 1763, est prescrite après une année révolue, à compter du jour auquel la contravention a été commise.

Mais l'action principale, à l'effet de faire prononcer la démolition des travaux indûment entrepris, est imprescriptible, dans l'intérêt toujours subsistant de la défense de l'Etat.

TITRE VIII. — *Dispositions diverses.*

ART. 50. — Toutes les dispositions antérieures contraires au présent décret, et notamment l'ordonnance du 1^{er} août 1821 sur les servitudes défensives, sont abrogées.

ART. 51. — Le ministre secrétaire d'Etat au département de la guerre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Saint-Cloud, le 10 août 1853.

NAPOLÉON.

Par l'Empereur :

Le Maréchal de France,

*Ministre Secrétaire d'Etat au département
de la guerre,*

A. DE SAINT-ARNAUD.

(suit le tableau de classement des places).

22 juin 1854. — LOI QUI ÉTABLIT DES SERVITUDES AUTOUR DES MAGASINS A POUVRE DE LA GUERRE ET DE LA MARINE.

ART. 1^{er}. — A l'avenir, il ne pourra être élevé, à une distance moindre de vingt-cinq mètres des murs d'enceinte des magasins à poudre de la guerre et de la marine, aucune construction de nature quelconque, autre que des murs de clôture.

Sont prohibés, dans la même étendue, l'établissement des conduits de becs de gaz, des clôtures en bois et des haies sèches, les emmagasinevements et dépôts de bois, fourrages ou matières combustibles, et les plantations d'arbres de haute tige.

ART. 2. — Sont également prohibés, jusqu'à une distance de cinquante mètres des mêmes murs d'enceinte, les usines et établissements pourvus de foyers avec ou sans cheminées d'appel.

ART. 3. — La suppression des constructions, clôtures en bois, plantations d'arbres, dépôts de matières combustibles ou autres actuellement existant dans les limites ci-dessus, pourra être ordonnée, moyennant indemnité, lorsqu'ils seront de nature à compromettre la sécurité ou la conservation des magasins à poudre.

Dans le cas où cette suppression s'appliquera à des constructions ou aux établissements mentionnés dans l'article 2, il sera procédé à l'expropriation, conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841.

Dans les autres cas, l'indemnité sera réglée conformément à la loi du 16 septembre 1807.

ART. 4. — Les contraventions à la présente loi seront constatées, poursuivies et réprimées, conformément à la loi du 17 juillet 1819, et suivant les formes établies au titre VII du règlement d'administration publique du 11 août 1853, concernant les servitudes imposées à la propriété autour des fortifications.

A cet effet, les gardes d'artillerie, chargés de dresser les procès-verbaux, seront assimilés aux gardes du génie, et dûment assermentés.

4 octobre 1891. — DÉCRET PORTANT RÈGLEMENT SUR LE SERVICE DANS LES PLACES DE GUERRE ET LES VILLES OUVERTES.

ART. 158. — Les dégradations faites sur les fortifications, aux bâtiments ou établissements militaires, sont constatées par des rapports ou des procès-verbaux des agents assermentés du service de l'artillerie ou du génie ; ces rapports ou procès-verbaux sont transmis à l'autorité compétente. Si les auteurs de ces dégradations sont des militaires, le commandant d'armes leur inflige des punitions disciplinaires ou les fait traduire devant les tribunaux militaires, suivant la gravité du délit.

Les dévastations de lieux, les vols ou les dégradations d'objets dont la surveillance est confiée au commandant d'armes, aux officiers d'artillerie ou du génie, aux fonctionnaires de l'intendance ou aux officiers du corps de santé, sont constatés et poursuivis de la même manière. Les coupables saisis en flagrant délit sont conduits au corps de garde le plus voisin ; le commandant d'armes les fait mettre immédiatement à la disposition de l'autorité civile ou donne ses ordres à l'autorité militaire ; il transmet à l'une ou à l'autre, suivant le cas, les rapports qu'il reçoit au sujet de ces arrestations.

Lorsque des bestiaux pâturent sur le terrain militaire ou des voitures qui ont fait des dégradations aux ponts, aux portes ou à toute autre partie des fortifications, sont saisis et conduits en fourrière, les agents assermentés du service du génie ou de l'artillerie dressent procès-verbal.

Tout individu non militaire qui est trouvé franchissant les barrières, palissades ou autres clôtures établies sur le terrain militaire, escaladant les revêtements ou le talus des fortifications, est traduit, sur la demande du commandant d'armes, devant le tribunal de simple police ; s'il a occasionné des dommages à l'Etat ou aux fermiers des terrains militaires, il est poursuivi conformément aux lois.

17 avril 1901. — LOI RELATIVE A L'EXÉCUTION DES EXERCICES DE TIR PAR LES TROUPES DE TOUTES ARMES.

ART. 1^{er}. — Le texte de l'article 28 de la loi du 24 juillet 1873, relative à l'organisation générale de l'armée, est remplacé par la rédaction suivante :

« Art. 28. — L'instruction progressive et régulière des troupes de toutes armes comprend des exercices de tir, soit dans les champs de tir organisés, soit en terrains variés, et se termine, chaque année, par des marches, manœuvres et opérations d'ensemble.

« Pour l'exécution des exercices de tir, l'autorité militaire a le droit soit d'occuper momentanément les propriétés privées, soit d'en interdire l'accès pendant les tirs, à l'exception toutefois des habitations et des bâtiments, cours et jardins y attenants.

« La loi sur les réquisitions militaires fixe les conditions dans lesquelles il est alloué des indemnités pour les dommages résultant de l'exécution des manœuvres ou des tirs, ainsi que le mode d'évaluation et de paiement de ces indemnités. »

29 août 1905. — LOI N'AUTORISANT TOUTE VENTE D'ILE, D'ÎLOTS, DE CHATEAUX-FORTS, BATTERIES OU FORTS DU LITTORAL DÉCLASSÉS QUE PAR UNE LOI ET APRÈS AVIS FAVORABLE DES CONSEILS SUPÉRIEURS DU MINISTÈRE DE LA MARINE ET DU MINISTÈRE DE LA GUERRE.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE UNIQUE. — Toute vente d'îles, d'îlots, de forts, de châteaux-forts ou batteries du littoral déclassés situés en France, en Algérie et en Tunisie, ne peut être autorisée que par une loi et après avis des conseils supérieurs du ministère de la marine et du ministère de la guerre.

En ce qui concerne les colonies et pays de protectorat (la Tu-

nisie exceptée), l'autorisation fera également l'objet d'une loi, après avis du Comité consultatif de la défense des colonies.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à la Bégude-de-Mazenc, le 29 août 1905 :

Signé : EMILE LOUBET.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)